

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS TÉCNICOS Y
PROFESIONALES DE CARÁCTER TEMPORAL PARA LA CONTRATACIÓN DE
DOCENTES EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

BYRON DARIO GONZÁLEZ REYES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Junio 2009

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta:	Licda. Mayra Yojana Veliz López.
Vocal:	Lic. Luís Alberto Zeceña López.
Secretario:	Lic. Guillermo Rolando Díaz Rivera.

Segunda Fase:

Presidenta:	Licda. Irma Leticia Mejicanos Jol.
Vocal:	Lic. Emma Graciela Salazar Castillo.
Secretario:	Lic. Carlos Manuel Castro Monroy

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” . (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Lic. OTTO RENE VICENTE REVOLORIO

Abogado y Notario

Pos grado en Derecho Constitucional Comparado

5 Av. 14-62 Zona 1 Of. 307 Guatemala. Tel. 57044504 – 50748242

Correo: ottovrderecho@yahoo.com



Guatemala, 8 de octubre de 2008.

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciado:

En cumplimiento del nombramiento como Asesor de Tesis, del Bachiller **BYRON DARIO GONZÁLEZ REYES**, me dirijo a usted, con el objeto de informar sobre mi labor y expongo lo siguiente:

- I. El trabajo de tesis se denomina: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS TÉCNICOS Y PROFESIONALES DE CARÁCTER TEMPORAL PARA LA CONTRATACIÓN DE DOCENTES EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN”**
- II. En el desarrollo del asesoramiento del trabajo de tesis relacionado, se discutieron algunos puntos, realizándose los cambios y correcciones que la investigación requirió. La cual se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, siendo elaborado el trabajo de conformidad con el contenido del Artículo 32 del normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.
- III. En virtud de los puntos anteriores, concluyo **informando y dictaminando** a Usted, que es procedente ordenarse su revisión y en su oportunidad su discusión en Examen Público de Tesis en nuestra gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de Usted, su servidor.

Lic. Otto René Vicente Revolorio
Abogado y Notario
Col. 7095

Lic. Otto René Vicente Revolorio
Abogado y Notario



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinticuatro de octubre de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante BYRON DARIO GONZÁLEZ REYES, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS TÉCNICOS Y PROFESIONALES DE CARÁCTER TEMPORAL PARA LA CONTRATACIÓN DE DOCENTES EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/ragm



Lic. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado
5ª. Ave. 14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol
Tel. 54066223

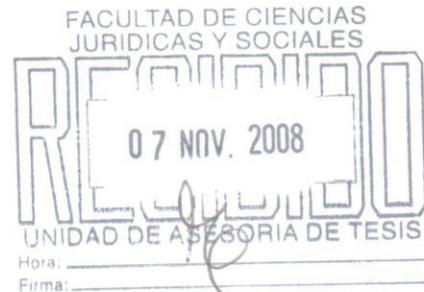


Guatemala, 7 de noviembre de 2008.

Licenciado :

Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Respetable Licenciado.



En atención al nombramiento como Revisor de Tesis del Bachiller **BYRON DARIO GONZÁLES REYES**, me dirijo a usted haciendo referencia a la misma con el objeto de informar mi labor y oportunamente emitir dictamen correspondiente y habiendo revisado el trabajo encomendado:

EXPONGO

A) El trabajo de tesis se denomina “ **ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS TÉCNICOS Y PROFESIONALES DE CARÁCTER TEMPORAL PARA LA CONTRATACIÓN DE DOCENTES EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN** ”

B) En el desarrollo de la revisión del trabajo de tesis relacionado, se discutieron algunos puntos en forma personal con el autor, realizándose los cambios y correcciones que la investigación requirió, además, se comprueba que la bibliografía y técnicas de investigación utilizadas fueron las adecuadas y por ende se establece que el trabajo cumple con los requisitos exigidos por el Normativo Universitario vigente, en esencial lo establecido en el Artículo 32 para la elaboración de Tesis de Graduación de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente dar el presente dictamen favorable, aprobando el trabajo de tesis revisado .

C) En argumento de lo anterior, procedí a revisar los diferentes métodos y técnicas de investigación empleados, opinando que fueron aplicados adecuadamente, en virtud que con ellos, se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del presente trabajo; y en cuanto a las conclusiones y recomendaciones, comparto los argumentos vertidos por el autor, puesto que las mismas se encuentran estructuradas de acuerdo al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas, por lo cual, brindan una valiosa contribución para el derecho común.



Lic. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS
Abogado y Notario
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado
5ª. Ave. 14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol
Tel. 22500404 - 54066223



En virtud de los puntos anteriores concluyo informando y dictaminando a usted que es procedente ordenarse su discusión en Examen Público de Tesis en nuestra gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales .

Sin otro particular me suscribo, atentamente,

LIC JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS.
Abogado y Notario.
Col: 4713

Licenciado
Jaime Rolando Montealegre Santos
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, diecisiete de abril del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante BYRON DARÍO GONZÁLEZ REYES. Titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS TÉCNICOS Y PROFESIONALES DE CARÁCTER TEMPORAL PARA LA CONTRATACIÓN DE DOCENTES EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh



ACTO QUE DEDICO

A DIOS: Por ser la guía de mi entendimiento y darme la fortaleza, para la culminación de mi carrera profesional.

A MIS PADRES: María Catalina Reyes López y Antonio Rigoberto González, quienes supieron guiar mis pasos, con su ejemplo de lucha y perseverancia, por su apoyo incondicional; con quienes comparto este momento tan especial.

A MI HERMANO: Elbin Antonio González Reyes, con mucho aprecio.

A MI ESPOSA: Gelis Dalila Valenzuela Alegría, con quien tengo la dicha de compartir la vida; con amor y agradecimiento por su comprensión y apoyo.

A MIS HIJOS: Jackelinne Mishelle González Valenzuela y Byron Antonio González Valenzuela, con todo mi amor y cariño.

A MIS AMIGOS: Lic. Luís Eduardo Guevara Cuevas, Lic. Marvin López Alvarado, Licda. Wendy Angélica Ramírez López, Lic. Juan Antonio Alvarado, Álvaro Lucas y David Higueros.

A: La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, templo de sabiduría que siempre representaré con dignidad.

A: Usted de manera muy especial.

ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. Administración pública	1
1.1. Origen	1
1.2. Definición	2
1.3. Elementos	3
1.4. Características	6
1.5. Estructura de la administración pública del gobierno de Guatemala	6
1.5.1. Elementos	6
1.5.2. Organismo Legislativo	7
1.5.3. Organismo Judicial	8
1.5.4. Organismo Ejecutivo	9
1.6. Clasificación de las formas de organización	10
1.6.1. Centralización o concentración administrativa	12
1.6.2. Desconcentración administrativa	14
1.6.3. Descentralización administrativa	16
1.7. Autonomía de los órganos de la administración	19
1.8. Trabajadores del Estado	20
1.8.1. Normas jurídicas que rigen las relaciones laborales entre la administración pública y sus trabajadores	25

CAPÍTULO II

2. Relación funcional	29
-----------------------------	----

	Pág.
2.1. Características.....	29
2.2. Departamento del servicio civil	31
2.3. Sistemas de ingreso al servicio civil.....	33
2.3.1. Clases de funcionarios.....	35
2.3.2. Responsabilidades de funcionarios públicos.....	37
2.3.3. Terminación de la relación laboral.....	39
2.4. Competencia administrativa.....	41
2.5. Jerarquía administrativa.....	43

CAPÍTULO III

3. El contrato de servicios profesionales y el contrato administrativo	47
3.1. El contrato de servicios profesionales.....	47
3.1.1. Antecedentes	47
3.1.2. Definición	47
3.2. El contrato administrativo	52
3.2.1. Características	57
3.2.2. Principios.....	58
3.2.3. Clasificación de los contratos administrativos	59

CAPÍTULO IV

4. Tipos de contrataciones para la prestación de servicios personales	61
4.1. Clasificación institucional del sector público	61
4.2. Relación de la Oficina Nacional del Servicio Civil con el personal permanente	63
4.2.1. Condiciones de ingreso	63
4.2.2. Exámenes	64
4.2.3. Candidatos elegibles.....	65

	Pág.
4.2.3.1. Nombramiento en el servicio por oposición	66
4.2.3.2. Nombramiento en el servicio sin oposición.....	67
4.2.3.3. Nombramiento en el servicio exento.....	68
4.3. Relación laboral de la Oficina Nacional del Servicio Civil con el personal temporal	68

CAPÍTULO V

5. Análisis jurídico de los contratos técnicos y profesionales de carácter temporal para la contratación de docentes	71
5.1. Maestros privilegiados.....	73
5.2. Maestros no privilegiados.....	74
5.3. Depuración del campo de aplicación de la ley para la contratación de docentes...	75
5.4. La buena fe.....	77
5.4.1. La concepción psicológica de la buena fe	77
5.4.2. La buena fe objetiva o ética.....	78
5.5. Puestos catalogados como personal permanente y renglones presupuestarios que los contienen.....	78
5.5.1. Servicios profesionales	78
5.5.2. Renglón presupuestario.....	79
5.5.3. Personal en cargos fijos.....	79
5.4.4. Personal temporal.....	80
CONCLUSIONES	85
RECOMENDACIONES	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89

INTRODUCCIÓN

Actualmente, cuando el Ministerio de Educación contrata a la gran mayoría de docentes, lo hace a través de un contrato técnico de carácter temporal y no indefinido, por lo tanto hay maestros que no tienen la calidad de servidor público y no perciben salarios sino honorarios en consecuencia existen dos grupos de maestros, y es el mismo Ministerio quien los divide en servidores públicos y trabajadores técnicos temporales.

En la investigación se realizó un análisis de los diferentes tipos de contratos que existen en la administración pública así como los renglones presupuestarios utilizados por el Estado para la contratación de personal, específicamente analizaremos las formas de contratación del Ministerio de Educación y las diferencias entre los renglones presupuestarios 011 y 022 relativa a los maestros.

A través del análisis y la deducción se desarrolló un estudio de las diferentes teorías, temas y aspectos vinculados con la contratación administrativa las cuales desarrollan diversos autores nacionales y extranjeros, desde diferentes puntos de vista, la cual constituye el fundamento científico de esta tesis, para lo cual hicimos uso de la técnica bibliográfica.

Este trabajo está contenido en cinco capítulos: El capítulo I, desarrolla el origen y la forma de organización de la administración pública, la estructura de la administración pública del gobierno de Guatemala, la clasificación de las formas de organización, autonomía de los órganos de la administración y los trabajadores del Estado; capítulo II, en el cual se explica como se desarrolla la relación funcional y sus características, los departamentos del servicio civil, los sistemas de ingreso al servicio civil, la competencia administrativa y la jerarquía administrativa; capítulo III, contiene el estudio del contrato de servicios profesionales y el contrato administrativo, el contrato de servicios profesionales y el contrato administrativo; capítulo IV, en el cual se desarrollan los diferentes tipos de contrataciones para la prestación de servicios personales, la clasificación institucional del sector público, la relación de la Oficina Nacional del Servicio Civil con el personal temporal, capítulo V, fue designado para hacer el análisis jurídico de los contratos

técnicos y profesionales de carácter temporal para la contratación de docentes en el Ministerio de educación y sobre los puestos catalogados como personal permanente y renglones presupuestarios que los contienen.

CAPÍTULO I

1. Administración pública

1.1. Origen

“Desde las civilizaciones antiguas las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacían y hacen frente a sus constantes necesidades. Inicialmente el grupo que controlaba el poder de la comunidad era el mismo que determinaba cual debía ser la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales. Hasta el siglo XVIII, como se ha explicado, la idea del Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, basta recordar la frase de Luis XV, con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia al ser él, el máximo exponente del absolutismo: El Estado soy yo”.¹

Con el advenimiento de la ilustración en occidente, la precisión de los elementos integrantes del Estado moderno, tal y como hoy lo conocemos, se conformaron plenamente. El gobierno se entendió, a partir de las ideas de los filósofos políticos de la época, sólo como uno de los elementos del fenómeno estatal, al cual la población que es la esencia de la existencia del Estado, le puede organizar, estructurar, y modificar para lograr el beneficio de la sociedad.

Hoy la mayor parte del orbe ha conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes, que fue la respuesta que se encontró para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta el fin de la edad media.

Según Louis Charles de Montesquieu, citado por Edgar Bodenheimer “En su obra, explica que la diversidad de actividades que el monarca efectúa al realizar su gobierno, se resumen en poderes legislativo, ejecutivo y judicial”.²

Para ofrecer una definición de la palabra administración, se debe conocer su origen, el

¹ Bodenheimer Edgar. **Teoría del derecho**. Pág. 70

² **Ibid.** Pág. 18

cual viene del latín y se compone por el prefijo dar, y la frase ministrare, servir; ello en su sentido antiguo se traduce como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.

Hoy, aún puede adoptarse como sinónimo del ejercicio de la dirección de una institución, o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa; la administración consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas, en virtud de proveer todo lo necesario para suplir las necesidades cotidianas a través de los recursos materiales, humanos incluso intangibles de los que pueden disponer.

La administración es de vital importancia para el ser humano en los momentos actuales, pues los recursos con que la naturaleza dispone para su explotación en potencia, son en realidad limitados. La doctrina, tradicionalmente ha considerado que el contenido de las funciones de cada uno de los poderes se encuentra delimitado con plenitud, se argumentaba que dicho contenido respecto de la función del poder legislativo consiste en la creación de leyes, en tanto la función del poder judicial se centra en la resolución de controversias y el contenido del poder ejecutivo es la ejecución de la ley a casos concretos.

El derecho guatemalteco estudia la administración del Estado de Guatemala, con énfasis en la doctrina, en los principios y en las normas jurídicas generales y especiales, generales si estas normas corresponden al derecho civil o común y especiales si pertenecen a las ramas especializadas del derecho.

El conocimiento de la administración se inicia a partir del estudio de las funciones administrativas; las personas que ejecutan las funciones administrativas, trabajan en determinada organización.

1.2. Definición

Leonard White nos da la siguiente definición: "Las operaciones que tienen como

propósito la realización o cumplimiento de la política pública, un sistema de administración pública, que es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados, para la realización y ejecución de la política pública”.³

“La administración pública es el conjunto de órganos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, a través de los servicios públicos, que es el medio del que dispone la administración pública para lograr el bienestar general, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.⁴

Por lo que podemos establecer que administración pública, es el conjunto de instituciones encargadas de satisfacer las necesidades generales de la población, tales como salud, vivienda, educación, recreación, trabajo y otras, bajo los lineamientos de las leyes constitucionales u ordinarias, que tengan como finalidad garantizar el suministro de tales servicios con eficiencia y eficacia.

Con lo anteriormente expuesto definimos la administración pública como el contenido esencial de la actividad correspondiente al poder ejecutivo, y se refiere a la actividad de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado, para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos.

1.3. Elementos

Dentro de los elementos más importantes de la administración pública mencionamos:

³ Calderón Morales. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 371

⁴ **Ibid.**

administrativo, que son los órganos que pertenecen a la administración pública, siendo el conducto por medio del cual se determina la personalidad del Estado.

La actividad, la cual se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública para lograr su finalidad.

La finalidad, consiste en lograr el bien común o el bienestar general de toda la población.

El medio, que es el instrumento que utiliza la administración pública para lograr el bienestar general y éste, es el servicio público.

La administración pública para poder cumplir con sus objetivos y su función administrativa debe desarrollar los pasos siguientes:

La planificación, significa fijar con precisión lo que va a hacerse o el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que lo orientan y la secuencia de operaciones para realizarlo, determinando tiempos y números necesarios para su realización.

La coordinación, que es la armonización de toda la organización y sus componentes, siendo la integración que significa articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación establecen como necesarios para el buen funcionamiento de un organismo social.

La organización, es la que estructura la mecánica administrativa y define como se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se desarrollarán.

El control “es la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados ya sea total o parcial con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes”.⁵

⁵ **Ibid.** Pág. 12

La dirección, es el elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones tomadas directamente con frecuencia, delegando dicha autoridad, vigilando en forma simultánea que se cumplan en forma adecuada todas las órdenes emitidas.

Los medios de control, son un instrumento de gran ayuda para determinar las áreas de trabajo de cada una de las instituciones del Estado, para evitar arbitrariedades dentro de las mismas instituciones y para con los ciudadanos.

Los controles pueden ser:

Internos, son aquellos que se dan dentro de las instituciones por los órganos superiores sobre los subordinados.

Directo, es el que ejercen los particulares sobre la administración pública, por medio de los recursos administrativos.

Judicial, este control se hace efectivo ante los tribunales de justicia.

Constitucional, lo ejerce la Corte de Constitucionalidad para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos, preceptos y garantías de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Control parlamentario, es el que ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación.

Control al respeto de los derechos humanos, es el que ejerce la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos.

Control del gasto público, lo ejerce la Contraloría General de Cuentas de la Nación, porque es la encargada de fiscalizar los ingresos y egresos de los organismos del Estado.

1.4. Características

De conformidad con lo que establece Guillermo Cabanellas: “La administración pública tiene las siguientes características: La autoridad, sin la cual, nada se puede ordenar, exigir e imponer. La responsabilidad, para no ser un poder tiránico o arbitrario. La independencia, porque no sólo ejecuta, si no que dispone y organiza. La generalidad en sus principios, aun cuando se concrete su acción en grupos o personas determinadas; la permanencia, por la naturaleza de sus fines. La energía, que ratifica su autoridad. La prontitud, que refuerza la confianza que suscita. La capacidad, basada en los conocimientos y dotes de carácter de los miembros en que encarna”.⁶

1.5. Estructura de la administración pública del gobierno de Guatemala

“Estructura: Organización tal de las partes por la que el todo resultante posee cohesión y permanencia”.⁷

1.5.1. Elementos

Los elementos que determinan la organización administrativa de un Estado son:

- a. Territorio,
- b. Población,
- c. Economía nacional,
- d. Las ideas políticas y sociales.

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, en que se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos y, por supuesto la totalidad de los órganos administrativos.

Se entiende que la estructura de la administración pública del gobierno de Guatemala, es

⁶ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 171

⁷ Grupo Editorial Océano Uno. **Diccionario enciclopédico ilustrado**. Pág. 649

la plataforma física, intelectual, científica y legal en que descansa la prestación de los servicios de bienestar general, en los diferentes organismos del Estado que son: Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial.

Los elementos que componen la estructura de la administración pública en Guatemala, los encontramos en la división de los organismos, que son: Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

1.5.2. Organismo Legislativo

“Es el que ejerce la potestad legislativa, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, con total independencia de los otros organismos del Estado”.⁸

Siendo sus autoridades principales las siguientes:

- A. El pleno del Congreso
- B. Junta Directiva
- C. Presidente del Congreso
- D. Comisión Permanente.

De acuerdo al Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las funciones principales del Organismo Ejecutivo son: “Entre sus funciones principales se encuentran:

- a. Decretar, reformar y derogar leyes.
- b. Aceptar o no la renuncia tanto del Presidente como la del Vicepresidente de la República.
- c. Aprobar, modificar o improbar a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

⁸ Oficina Nacional del Servicio Civil. **Manual de organización de la administración pública**. Pág. 7

- d. Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado.
- e. Aprobar o improbar los tratados de la paz.
- f. Interpelar a los ministros de Estado y todas las demás que le asigne la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes”.

1.5.3. Organismo Judicial

Es el que tiene como objetivo primordial ejercer la correcta aplicación de la justicia en Guatemala, en todos los ámbitos del derecho. Se estructura en tres tipos de unidades:

- a. Función de jurisdicción ordinaria;
- b. Función de jurisdicción privativa;
- c. Función administrativa o unidades de apoyo.

Entre sus instituciones principales están:

- Corte Suprema de Justicia
- Presidencia de la Corte Suprema de Justicia
- Salas de apelaciones de las ramas penal y civil
- Juzgados de primera instancia de las ramas penal y civil
- Juzgados de paz de las ramas penal y civil
- Juzgados de menores
- Tribunales de amparo
- Tribunal de conflictos de jurisdicción
- Salas de trabajo y previsión social
- Juzgados de trabajo y previsión social
- Tribunales de lo contencioso administrativo
- Tribunales de familia
- Tribunales de primera y segunda instancia de cuentas
- Tribunales y juzgados de menores
- Juzgados de ejecución
- Juzgados del ramo mixto.

1.5.4. Organismo Ejecutivo

El objetivo principal del Organismo Ejecutivo es: “conducir los destinos del país definiendo la política nacional, coordinándola a través del complejo institucional disponible, velando por la correcta administración de los recursos públicos a fin de elevar el nivel de la población guatemalteca”.⁹

Este organismo se adecúa al sistema presidencialista, con el presidente a la cabeza, siendo éste el órgano principal de la administración del Estado y por esa razón se le ha encomendado la función administrativa en forma preferente, este organismo también ejerce la función política o de gobierno.

El organismo ejecutivo está integrado por:

El Presidente de la República

El Vicepresidente de la República

Los Ministros de Estado

Entidades descentralizadas

El Presidente de la República, es el que ejerce la función ejecutiva y ocupa el primer lugar en jerarquía administrativa, quien representa la unidad del Estado, estando contempladas sus funciones en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus Artículos 182 al 189. En caso de ausencia temporal o definitiva, estas funciones deben ser desempeñadas por el Vicepresidente de la República.

El Vicepresidente de la República, es el que coordina la ejecución del programa nacional para el fomento de la pequeña y micro empresa, participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros con voz y voto y otras que se encuentran contenidas en los Artículos 190 al 192 de la Constitución Política de la República de Guatemala. El Vicepresidente de la República ocupa el segundo lugar en jerarquía administrativa.

⁹ Oficina Nacional del Servicio Civil. **Ob. Cit.** Pág. 33

Los Ministros de Estado, ocupan el tercer lugar en jerarquía administrativa y se encuentran subordinados al Presidente de la República, sus atribuciones pueden ejecutarlas por sí solos. Cada ministerio como órgano con poder de decisión, tiene asignada una materia en la cual puede ejercer su competencia; atendiendo a la diversidad de tareas asignadas a los ministerios, se les hace imposible conocer y resolver todas las decisiones administrativas, por ser una administración centralizada, razón por la cual se permite cierta desconcentración para que los ministros puedan dictar por sí solos una serie de resoluciones que de otro modo tendrían que ser avaladas por el Presidente de la República. En Guatemala, la creación de los ministerios compete al Congreso de la República, esto obedece a los criterios políticos prácticos, por la cual hay tantas ramas ministeriales, atendiendo a la importancia que se le dé a las necesidades que el país demande.

Entidades descentralizadas, las cuales tienen a su cargo actividades muy diversas, tales como: Prestación de servicios públicos, actividades bancarias, industriales, comerciales, recreativas, educativas; contribuyendo con la administración pública en todas las actividades, en las cuales los ministerios no tienen competencia legal para realizarlas.

Formas de organización de la administración pública

Equivale al conjunto de organizaciones públicas, conectadas, interdependientes o relacionadas entre sí, integra una organización compleja con el nombre de Estado.

Es la manera como se lleva a cabo la función pública y la forma de administrar la prestación de los servicios públicos, para lograr el bienestar general de la población.

1.6. Clasificación de las formas de organización

Objetivas, se refieren a un fin concreto de lo que es la administración pública.

Substanciales, se refieren al conocimiento técnico en un campo determinado, para el cual debe adiestrar y capacitar al administrador de manera que pueda verificar bien su trabajo.

“Técnicas, son los conocimientos y principios que logran el éxito de los programas cooperativos”.¹⁰

También existen los sistemas o técnicas de organización de la administración pública, que se entienden como una entidad abstracta, al igual que toda institución jurídica que no está en situación de existir y actuar sino a través de las personas físicas, el factor humano dinamiza la acción del ente y lo pone en movimiento, invistiendo la calidad de órgano.

“La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la administración. Estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva: Constitución, legal y reglamentaria, que proyecta dichas potestades dentro de cierto espacio territorial o ámbito funcional, dotando así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites.

La diversidad de órganos con atribuciones y competencias diferentes tiende a lograr una eficiente realización de los cometidos, una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades.

Dentro de la teoría del derecho administrativo se ubican tres sistemas de organización de la actividad administrativa del Estado, siendo las siguientes:

- a. La centralización;
- b. La desconcentración administrativa;
- c. La descentralización administrativa”.¹¹

¹⁰ Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Económicas. **Apuntes de derecho administrativo**. Pág. 67

¹¹ Calderón Morales. **Ob. Cit.** Pág. 105

1.6.1. Centralización o concentración administrativa

“Es la forma de organización administrativa en que las unidades u órganos de la administración pública se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.¹²

En Guatemala, la administración pública, es centralizada, esto significa que se ubica dentro de una escala jerárquica rígida y las decisiones y políticas generales dependen del órgano superior, que van desde el Presidente de la República hasta las direcciones generales, etc. Tiene una gran influencia dentro de entidades descentralizadas, ligadas en políticas y lineamientos en el ejercicio de su función especializada. En la actualidad esta centralización rígida, está dando paso a la modernización del Estado, desconcentrando muchas de las funciones asignadas al superior jerárquico y que están siendo ejecutadas por los titulares de los diferentes Ministerios de Estado, Secretarías de la Presidencia y otras.

Podemos mencionar como características de la centralización las siguientes:

- a. Existe un superior jerárquico.
- b. Hay una relación de subordinación.
- c. Al darse la jerarquía se manifiestan los poderes de la administración pública, que son:

“**Poder de mando:** Es la potestad que tienen los órganos administrativos, para imponer las actividades que deben realizar los subordinados. **Poder disciplinario:** Consiste en la facultad que tienen las distintas autoridades de la administración pública, en valorar las faltas cometidas dentro de su competencia, para poder graduar las sanciones que va a

¹² **Ibid.**

imponer. **Poder de avocación:** Importante para el desarrollo de las actividades de la administración pública, por tener esa facultad, de pedir al inmediato inferior, información sobre algún punto en particular, para tomar una decisión razonada.

Poder de delegación: Su importancia, radica en el poder que tienen las autoridades administrativas de acuerdo a su competencia, de encomendar sus funciones a otra entidad, para que las ejecute”.

Poder de revocación: Es la potestad que tienen los distintos órganos de la administración pública, según su competencia, para dejar sin efecto las resoluciones que se le presenten. **Poder de revisión:** Facultad que es utilizada, por parte de la administración pública, para examinar los actos y decisiones dentro de su competencia.

Poder de control: Siendo éste, de gran importancia, para la administración pública, porque tiene la facultad de vigilar los actos que se realizan dentro de los órganos administrativos. **Poder político:** que se da en menor escala para los órganos administrativos inferiores.

Las ventajas, que se obtienen con la centralización: “El órgano supremo asegura el control político, dentro de todo el territorio. Las actuaciones de los subordinados son controladas por el centro político. Son uniformes los procedimientos administrativos y los particulares saben a donde dirigir sus peticiones. Los servicios públicos se prestan en forma económica, el costo es repartido entre toda la población. Hay efectividad en la fiscalización de la actividad administrativa de los órganos superiores hacia los subordinados. Son uniformes las políticas administrativas, dependen del superior jerárquico”.¹³

Las desventajas que resultan de la aplicación de la centralización: Hay centralismo burocrático, las oficinas administrativas se ubican en la sede política del gobierno o capital del Estado. La administración se vuelve ineficiente en los territorios alejados de la capital. Las peticiones de los particulares recorren un largo y tedioso trámite hasta llegar

¹³ **Ibid.** Pág. 110

al centro de decisión, lo que ocasiona gasto de tiempo y dinero. Se politiza en forma excesiva la administración en donde los territorios son muy extensos.

“Todas estas desventajas dan como resultado la incontrolable corrupción dentro de los órganos administrativos, provocando como consecuencia un freno al desarrollo del país”.¹⁴

Instituciones centralizadas del Organismo Ejecutivo, son los órganos o instituciones que dependen directamente de la autoridad superior del organismo ejecutivo, el Presidente de la República, siendo éstos:

El Vicepresidente de la República

Todas las Secretarías de la Presidencia de la República

Los Ministerios del Organismo Ejecutivo.

La Oficina Nacional del Servicio Civil

Junta Nacional del Servicio Civil

La Comisión Nacional del Medio Ambiente

La Comisión Coordinadora de la Política del Ejecutivo, en materia de Derechos Humanos.

Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco

La Comisión Nacional para el Desarrollo de la Microempresa y Pequeña Empresa

La Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico de Drogas

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

1.6.2. Desconcentración administrativa

“Es la etapa mínima de descentralización y se configura cuando a su órgano jerárquicamente inferior se le confieren ciertos poderes de administración de la que dependen jerárquicamente para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado contralor del órgano superior, ésta es una primera etapa de descentralización”.¹⁵

¹⁴ **Ibid.** Págs. 123 y 124

¹⁵ Universidad de San Carlos de Guatemala. **Ob. Cit.** Pág. 105

La descentralización se caracteriza porque al órgano desconcentrado se le dan facultades limitadas de decisión, manejando de manera autónoma su presupuesto y/o patrimonio, sin que el nexo de jerarquía deje de existir, por lo que el órgano desconcentrado tiene una autonomía técnica, dependiendo del órgano central. En este sistema la característica fundamental es que no desaparece la potestad de mando del órgano central, produciendo una independencia relativa con relación a las funciones de carácter técnico y especializado en la prestación de servicios públicos específicos.

Las ventajas de la desconcentración administrativa benefician de manera pronta y directa a los administrados, tomando en cuenta que la acción administrativa es más rápida, flexible y económica, la acción administrativa se acerca a los particulares de forma directa, aumenta de esta forma un espíritu de responsabilidad.

Desventajas e inconvenientes de la desconcentración administrativa: Con la desconcentración administrativa los funcionarios y empleados públicos tienen en sus manos la facilidad de practicar el favoritismo político, aumentando la burocracia y el gasto público; utilizando los recursos del Estado para satisfacer fines de partidos políticos; por último, la capacidad técnica y constante es ineficiente por lo que la prestación del servicio se realiza de manera incorrecta.

En Guatemala, se ha adoptado este sistema de administración por medio de Acuerdos Gubernativos; sin embargo, existen gran cantidad de entidades descentralizadas que se pueden considerar entes desconcentrados por que el presupuesto, patrimonio, nombramientos y remoción de sus principales funcionarios y la orientación de sus políticas de servicio público, vienen de la Presidencia de la República y la supervisión de los ministerios afines a sus actividades, por ejemplo: INGUAT, INDE, EMPRESAS PORTUARIAS, etc.

La desconcentración creada por medio de Acuerdos Gubernativos o Decretos del Presidente de la República en Consejo de Ministros, han creado entidades como:

Unidades ejecutoras y ministerios de estado, desconcentrando así sus actividades y logrando la regionalización.

En la desconcentración administrativa no se pierde la jerarquía administrativa del órgano superior, la aplicación de políticas de prestación del servicio público sigue perteneciendo a los órganos centralizados, ya que dicha aplicación es dirigida por asuntos partidistas o de la persona que ocupa el puesto más alto en la escala jerárquica de la administración central, el Presidente de la República.

En Guatemala existe una clasificación de las instituciones desconcentradas, tales como:

Instituto Técnico de Capacitación y Productividad - INTECAP.

Instituto Guatemalteco de Turismo - INGUAT.

Instituto Nacional de Electrificación - INDE.

Cuerpo Voluntario de Bomberos.

Instituto de Ciencia y Tecnología - ICTA.

Instituto Nacional de estadística - INE.

1.6.3. Descentralización administrativa

“Es un proceso de organización que tiene por finalidad disminuir los efectos de llevar a un solo organismo administrativo todas las funciones ejecutivas del Estado”.¹⁶

En este sistema se distribuye la competencia entre varias unidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

“La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado; las entidades centralizadas se caracterizan por lo siguiente: El poder de decisión del poder central se transfiere a una nueva persona jurídica de derecho público; la nueva persona jurídica tiene independencia funcional formando parte de la estructura estatal, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público, sin violar la ley que la rige”.¹⁷

¹⁶ **ibid.** Pág. 106

¹⁷ **ibid.** Pág. 107

Las entidades deben gozar de relativa independencia política para la integración de sus órganos principales; gozando de patrimonio propio y de ejecutar su presupuesto con libertad, esta independencia financiera es relativa porque se rigen a través de leyes y procedimientos comunes a toda la administración pública.

Pueden emitir sus propias normas legales, sin violar la ley orgánica que la creó y la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para entender la descentralización administrativa es importante mencionar sus ventajas, por ejemplo: Se descongestiona la prestación del servicio público en el momento de prestar los servicios públicos, los particulares reciben un servicio eficiente, el servicio se moderniza llegando a ser autofinanciable; se utiliza el patrimonio con criterio económico, se racionalizan los beneficios y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio, dejando a un lado la influencia político - partidista; los usuarios eligen a las autoridades de estas entidades.

Los particulares pueden organizarse para prestar los servicios, por ejemplo: Concesiones, cooperativas, los particulares pueden satisfacer sus necesidades llevando a la práctica la autogestión.

Pero como no todo es perfecto, vale la pena mencionar los inconvenientes de la descentralización administrativa.

Crea un desorden de la administración pública, en que se produce un crecimiento exagerado de la burocracia, dándole origen a las manipulaciones políticas, otorgando puestos sin ninguna preparación técnica o especial, según el campo en el cual se desempeña dicho puesto.

Los resultados de las actividades de estas instituciones no cumplen con la finalidad que se propuso el Estado, en el momento de darles vida jurídica, generando así pérdidas que

el Estado al final debe absorber; por no existir una planificación adecuada de la labor que desarrollan las instituciones; la descentralización es una alternativa viable para el desarrollo integral del país siempre que exista voluntad política para suprimir toda la gama de desventajas que ésta permite.

“Clasificación de las instituciones descentralizadas:

Descentralización territorial o por región.

Descentralización por servicio o institucional y

Descentralización por colaboración, funcional o corporativa”.¹⁸

Descentralización territorial o por región

Es la que tiene un área geográfica en donde el ente administrativo ejerce su competencia administrativa, por ejemplo: Las municipalidades, quienes además de tener personalidad jurídica propia tienen una demarcación de territorio donde desarrollan su actividad administrativa.

Descentralización por servicio o institucional

Este tipo de órgano ejerce una función específica de carácter técnico con independencia del organismo central, en donde predomina el interés de la prestación del servicio Público específico, las personas a quienes se les confía administrar este tipo de competencia tienen que tener un grado alto de preparación técnica y científica; por ejemplo en Guatemala, se tienen instituciones descentralizadas por servicio tales como:

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social - IGSS.

La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala - CDAG.

La Universidad de San Carlos de Guatemala - USAC.

¹⁸ Calderón Morales. **Ob. Cit.** Pág. 125

Superintendencia de Administración Tributaria - SAT.

Superintendencia de Telecomunicaciones - SIT.

La descentralización por colaboración funcional o corporativa

Estas entidades no forman parte de la administración pública y no guardan ningún tipo de relación jerárquica o dependencia con la administración, sólo colaboran con la prestación de los servicios a que tiene obligación el Estado. En Guatemala, este tipo de instituciones presta servicios basándose en asociaciones, patronatos, fundaciones que no son lucrativas y obtienen fondos a través de donaciones o aportaciones de particulares, ejemplo:

Fundación Pediátrica Guatemalteca

Hospital Infantil Juan Pablo II

Liga Nacional contra el Cáncer

Liga Nacional contra la Tuberculosis

FUNDABIEM

Unidad de Cirugía Cardiovascular de Guatemala - UNICAR.

1.7. Autonomía de los órganos de la administración

Entes autónomos

Entes autónomos, son los que tienen su propia ley y se rigen por ella, actúan en forma independiente, con propias instituciones y autofinanciamiento, tienen patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado, no tienen ningún control porque manejan únicamente fondos privativos.

Tomando en consideración lo antes expuesto, podemos establecer que en Guatemala, no existen instituciones autónomas, ya que algunas de las clasificadas de esta forma o dependen del Estado financieramente; o sus funcionarios son nombrados a través del

Organismo Ejecutivo, no obstante la Constitución política de la República de Guatemala considera que son instituciones autónomas:

La Universidad de San Carlos de Guatemala - USAC.

La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala - CDAG.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS.

Las Municipalidades.

La Escuela Nacional Central de Agricultura – ENCA.

1.8. Trabajadores del Estado

Trabajador

“Es la persona que realiza una actividad o ejecuta trabajos u obras, bajo la dependencia continuada del patrono, a cambio de una remuneración, de cualquier clase”.¹⁹

Trabajador del Estado

“Es toda persona individual, que ejerce en forma personal, una prestación de servicio de manera continuada, bajo la supervisión del ente de la administración pública que lo contrató, a cambio de una remuneración, según las condiciones del contrato”.²⁰

De conformidad con lo que establece el Artículo 2 de la Ley del Servicio Civil: “El propósito de la ley es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores o trabajadores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal”.

La Ley del Servicio Civil en su Artículo 4 establece que: “Servidor Público, es la persona individual que ocupa un puesto en la administración pública en virtud de nombramiento,

¹⁹ Cabanellas. **Ob. Cit.** Pág. 387

²⁰ **Ibid.** Pág. 452

contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada o dirección inmediata de la propia Administración Pública”.

“Para que una persona pueda considerarse como sujeto de la prestación laboral deben concurrir estos elementos: Se trate de una persona física; realización de un trabajo, de una actividad ya sea activa o pasiva, sea manual, intelectual o mixta, técnica o compleja; que el trabajo se realice por cuenta propia; relación de dependencia entre quien da el trabajo y el que lo ejecuta, a diferencia de las obras cumplidas por artesanos, profesionales y otros sujetos independientes en sus tareas, dentro de lo convenido; una remuneración, incluso no fijada de antemano su cuantía y que consista en dinero, porque de no existir retribución, se está ante un deber especial, un servicio de buena voluntad o una explotación. Y según en la partida presupuestaria a la cual pertenezca, tendrá derecho a todas las prestaciones de ley”.²¹

Funcionario público

El inciso a del Artículo 1 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil: “Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal determinada”.

Empleado público

Es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley del Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contratos expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la

²¹ Cabanellas. **Ob. Cit.** Pág. 450

dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante, de acuerdo al inciso b del Artículo 1 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

Algo importante de anotar es que para la Ley del Servicio Civil y su Reglamento; las personas que sean retribuidas con honorarios por prestar servicios técnicos o profesionales conforme a la Ley de Contrataciones del Estado, no se consideran como funcionarios o servidores públicos.

Los requisitos generales, que deben reunir las personas que desean ser trabajadores del Organismo Ejecutivo y poder ingresar al servicio por oposición, de acuerdo al Artículo 42 de la Ley del Servicio Civil son:

“Poseer la aptitud moral, intelectual y física propias para el desempeño.

Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el manual de especificaciones de clase para el puesto de que se trate.

Demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que establezca la ley y sus reglamentos.

Ser seleccionado y nombrado por la autoridad nominadora, de la nómina de candidatos certificada por la Oficina Nacional del Servicio Civil,

Finalizar satisfactoriamente el periodo de prueba.

Llenar los demás requisitos que establezcan los reglamentos de la ley”.

El Artículo 15 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, complementa las condiciones de ingreso establecidas en la ley, siendo las siguientes:

“Ser mayor de edad, guatemalteco de origen.

Colegiado activo, cuando para el desempeño del puesto se requiere el ejercicio de una actividad profesional universitaria;

En caso de reingreso, si el retiro fue por destitución o causa justificada, debe presentarse resolución de rehabilitación emitida por la Oficina Nacional del Servicio Civil”.

Es de suma importancia dentro de este tema hablar de la relación de trabajo que nace a la vida jurídica entre la administración pública y sus empedados. Es la conexión indispensable o el vínculo entre quien presta un servicio y a quien se le presta.

“En este sentido, en todo contrato laboral surge una relación de trabajo entre el trabajador que lo ejecuta y el empresario que de modo directo o a través de alguno de sus gestores se beneficia de las tareas realizadas, en la que también interviene, al menos en la fase de dirección”.²²

Formas de establecer una relación de trabajo permanente en la administración pública

Por elección

Son las personas que ocupan un puesto dentro de la administración pública por elección, tienen que haber estado postuladas por un partido político. El Artículo 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos indica que un mismo ciudadano solamente puede ser postulado e inscrito para ocupar un cargo de elección popular y en una sola circunscripción; así también el Artículo 19 del Acuerdo Gubernativo 181-87, Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, indica que los órganos para postular ciudadanos para ocupar los puestos de presidente, vicepresidente, diputados por listado nacional y distrital, así como a elecciones municipales son los partidos políticos.

²² Cabanellas. **Ob. Cit.** Pág. 660

Por nombramiento

Es una de las formas de darle vida jurídica a la relación de trabajo y consiste en la facultad que tiene la autoridad nominadora de elegir de la nómina de candidatos elegibles a la persona que va a ocupar la vacante que se produzca en el servicio por oposición.

Esta relación se da cuando la persona que ingresa a la administración pública, es nombrada por la autoridad nominadora o el superior jerárquico del órgano administrativo, de conformidad con los requisitos y condiciones de ingreso establecidos para poder ingresar al servicio público.

Por contrato

Este lazo jurídico se produce con la relación que se da cuando las personas ingresan a la administración pública, por medio de un contrato por tiempo determinado o para realizar trabajos o tareas específicas. Dentro del Organismo Ejecutivo existen varios tipos de contratos que establecen un vínculo entre el órgano administrativo y el servidor; sin embargo, se considera que hay una relación laboral siempre que exista la dependencia continuada y la dirección inmediata nombrada por la entidad nominadora de la propia administración pública y a cambio de esa prestación del servicio se perciba un salario, de lo contrario nos encontramos ante un contrato de servicios técnicos profesionales del renglón 029, en el cual no existe una dependencia continuada de la administración pública y no se percibe salario, sino honorarios, en consecuencia no existe una relación de trabajo, ya que quienes se desempeñan en este tipo de contratos no son considerados servidores públicos.

Los contratos en los cuales existe una relación laboral son: “El contrato por planilla, Renglón presupuestario 041-031;

Contrato por el renglón presupuestario 022.

Y a pesar de existir relación laboral en el caso de los docentes y ser considerados servidores públicos, no perciben en forma completa sus prestaciones laborales y tampoco adquieren derechos de jubilación e indemnización.

1.8.1. Normas jurídicas que rigen las relaciones laborales entre la administración pública y sus trabajadores

Para explicar los distintos ordenamientos jurídicos que norman lo concerniente a las relaciones que se producen entre la administración pública y sus trabajadores, iniciamos por la Constitución Política de la República de Guatemala, diciendo que es la ley superior en la cual se establecen las formas de cómo el Estado regula sus relaciones con sus trabajadores, y en su Artículo 107 estipula qué trabajadores del Estado son los que están al servicio de la administración pública.

El Artículo 108 establece que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley del Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rigen por leyes o disposiciones propias de dichas entidades.

Los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones, que superen a las establecidas en la Ley del Servicio Civil, conservan ese trato.

No hubo mejor decisión por parte del órgano legislativo guatemalteco, que crear una ley con el objetivo de normar todas las relaciones de carácter laboral entre el Estado y sus trabajadores, dando vida jurídica a la Ley del Servicio Civil.

Esta ley es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejorados conforme a las necesidades y posibilidades del Estado, de acuerdo al Artículo 1 de la Ley del Servicio Civil.

El propósito general de la Ley del Servicio Civil es regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo, según el Artículo 2 de la Ley del Servicio Civil.

El Decreto 1441 Código de Trabajo, reza en su Artículo 191 que las relaciones del Estado...., se registrarán exclusivamente por el estatuto de los trabajadores del Estado, actualmente corresponde a la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, por consiguiente dichas relaciones no están sujetas a las disposiciones de este Código.

Para una mejor regulación de las actividades internas de la administración pública se crean los reglamentos, que son disposiciones complementarias o supletorias de una ley, dictada por el poder ejecutivo, sin intervención del Organismo Legislativo, con ordenamiento de detalle expuesto a variaciones con el transcurso del tiempo.

“El reglamento interno de trabajo constituye un conjunto de colección de reglas concernientes más a la ejecución de las tareas que a las cláusulas convencionales de trabajo, contiene las normas necesarias para el desenvolvimiento efectivo de la prestación laboral al fijar las líneas generales de los servicios debidos y el modo de ejecutar las tareas”.²³

Según el Artículo 57 del Código de Trabajo “El reglamento interno de trabajo, es un conjunto de normas elaboradas por el patrono de acuerdo con las leyes, reglamentos, pactos colectivos y contratos vigentes que lo afecten, con el objeto de precisar y regular las normas a que obligadamente se deben sujetar él y sus trabajadores con motivo de la ejecución o prestación concreta del trabajo”.

Las disposiciones reglamentarias de las instituciones, emanan de los superiores jerárquicos de las instituciones o de los jefes de los departamentos, que conforman las mismas, por medio de oficios, providencias, circulares, etc.

Las disposiciones reglamentarias deben ser cumplidas por los servidores públicos y llevarse a cabo de acuerdo a los procedimientos creados para tal efecto, debe tomarse en cuenta que estas disposiciones no deben contravenir la Constitución Política de la República de Guatemala.

²³ **Ibid.** Pág. 649

Pacto colectivo de condiciones de trabajo

Es el que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste, tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego realicen las empresas, industrias o regiones que afecte.

Debe considerarse dentro de la administración pública, una institución de gran importancia para los trabajadores, porque a través de él son desarrollados los intereses de las partes integrantes del pacto colectivo de condiciones de trabajo.

En la administración pública, la Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce que los trabajadores del Estado pueden formar sindicatos, asimismo, celebrar pactos colectivos de condiciones de trabajo entre las autoridades nominadoras de cada institución y sus respectivos trabajadores o servidores públicos.

El contrato administrativo

“Es aquél celebrado entre la administración pública, por una parte, y un particular, o empresa por la otra, para realizar una obra pública, explotar un servicio público u obtener la concesión de alguna fuente de riqueza dependiente de la entidad de derecho público, esta combinación de voluntades, desiguales por su calidad pública y aun soberana la una y privada y aun sometida en aspectos generales la otra, revela la flexibilidad de los vínculos contractuales y anticipa la singularidad de esta contratación”.²⁴

Los contratos administrativos tienen una característica especial, porque una de las partes es la administración pública, la competencia de los órganos se regula por el derecho administrativo y dentro de la misma ley administrativa se regulan requisitos de forma y solemnidades especiales en su creación.

²⁴ Cabanellas. **Ob. Cit.** Pág. 340

Es una declaración de voluntad del Estado, a través de sus órganos centralizados y entidades autónomas y descentralizadas, con una persona individual o colectiva, privada o pública, nacional o internacional, con el compromiso del Estado de pagar honorarios o un precio por la actividad, servicio o bien que le presta el contratante, bajo las condiciones establecidas en las leyes de orden público.

CAPÍTULO II

2. Relación funcional

“Se puede definir la relación funcional del servicio civil, como el vínculo jurídico – laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil, desde el momento que inician en el ejercicio del cargo, hasta la entrega del mismo”.²⁵

2.1. Características

Las características fundamentales de la relación funcional se pueden establecer así:

Es un acto administrativo de nombramiento e investidura.

Se da la voluntad del Estado, quien decide el nombramiento y la voluntad del particular que acepta el cargo.

Esta relación funcional genera efectos jurídicos entre el Estado y el particular nombrado, así como derechos y obligaciones.

Todos los derechos y obligaciones se encuentran establecidos en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, así como en otras disposiciones legales en beneficio de todos los trabajadores del Estado.

De acuerdo con la Ley del Servicio Civil, la relación funcional, se organiza así:

Órgano director, en este órgano, está ubicada la dirección suprema, la cual tiene como máxima autoridad del servicio civil, al Presidente de la República de Guatemala.

Dentro de los órganos superiores se encuentra la Junta Nacional del Servicio Civil, la cual está integrada por tres miembros titulares y dos suplentes, designados por el Presidente

²⁵ Calderón Morales. **Ob. Cit.** Pág. 137

de la República, para un periodo de tres años y tiene como atribuciones: Rendir al Presidente de la República informe anual de sus labores, Colaborar en la promoción del sistema del servicio civil en Guatemala. Aprobar o improbar proyectos de reglamentos que elabore el director de la oficina nacional del servicio civil. Nombrar o remover a su secretario y demás personal administrativo cuando sea necesario. Investigar y resolver administrativamente en apelación a solicitud del interesado las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de la ley, en reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.

La Oficina Nacional de Servicio Civil, como órgano superior tiene a su cargo la aplicación de la Ley del Servicio Civil, para lo cual se integra con: Un director y un subdirector y demás personal.

El director tiene el deber de velar por la correcta aplicación del régimen del servicio civil, organizándolo mediante un sistema de administración de personal eficiente al servicio de la administración pública, de acuerdo a los principios que señala la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo número 18-98, organizar la Oficina Nacional del Servicio Civil, nombrar y remover al personal del servicio por oposición, reclutar, seleccionar y promover a los candidatos elegibles, establecer y mantener un registro de todos los empleados del servicio por oposición y en el servicio sin oposición, desarrollar programas de mejoramiento técnico para aspirantes a ingresar al servicio civil, investigar, informar y proponer soluciones respecto a la aplicación de la presente Ley, rendir al Presidente de la República de Guatemala y a la Junta Nacional del Servicio Civil, informe de las labores realizadas durante el año.

“La visión de la oficina nacional del servicio civil, consiste en contar con un modelo de organización y funcionamiento de servicio civil moderno y flexible, centralizado únicamente en cuanto a sus normas, políticas y procedimientos generales, con una cultura organizacional abierta al cambio del entorno nacional e internacional”.²⁶

²⁶ Oficina Nacional del Servicio Civil. **Ob. Cit.** Pág. 1

“La Misión de la Oficina Nacional del Servicio Civil: Consiste en las funciones que como órgano del sistema del servicio civil a través de la generación de normativas, facilita el proceso de administración y desarrollo de recursos humanos, generando y aplicando métodos, técnicas e instrumentos que contribuyan al logro de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a la población y que brinden al sector público las condiciones laborales, ocupacionales y socioeconómicas que le permitan adoptar una actitud de servicio, poner en práctica sus aptitudes y desarrollar sus potenciales como trabajador y como persona”.²⁷

La Oficina Nacional del Servicio Civil es una institución pública de apoyo al gobierno central y entidades que no cuentan con régimen de recursos humanos, encargada de administrar eficientemente las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados activos y el régimen de clases pasivas, por medio de leyes vigentes utilizando para ello la tecnología adecuada.

El subdirector de la Oficina Nacional del Servicio Civil, es quien debe sustituir al director en los casos mencionados en la Ley del Servicio Civil y desempeñar todas aquellas funciones que le sean encomendadas de acuerdo a la ley.

2.2. Departamentos del servicio civil

En primer orden tenemos al departamento de administración de puestos, remuneraciones y auditorías administrativas, dentro de sus funciones más importantes están: La forma de administrar el plan de clasificación de puestos y el sistema de remuneraciones del Organismo Ejecutivo. Aplicar auditorías de trabajo al proceso de administración de recursos humanos, que se verifica en los ministerios y dependencias del Organismo Ejecutivo.

Atendiendo al orden, nos encontramos con el departamento de normas y selección de recursos humanos, cuya función consiste en facilitar el proceso de selección de personal

²⁷ **Ibid.**

y desarrollo del recurso humano al servicio de la administración pública, mediante la generación de normativas, capacitación y asesoría.

El departamento de registro y verificación de acciones de recursos, tiene como cometido normar los procedimientos de registros de recursos humanos y administrar eficientemente el sistema de acciones de personal del Organismo Ejecutivo, mediante la adecuada aplicación de las normas legales que regulan la materia, para la prestación eficaz y oportuna del servicio que requieren los usuarios.

El departamento de asuntos jurídicos laborales, existe para poder desempeñarse por si solo dentro de las competencias que el marco constitucional le faculta, teniendo como función primordial: Proporcionar información y asesoría a los funcionarios y servidores públicos en aspectos técnicos, jurídicos y procedimientos en materia de administración de personal al servicio del Estado. Otra función importante de este departamento consiste en el auxilio legal que presta a la Oficina Nacional del Servicio Civil ante los tribunales en materia de lo contencioso administrativo, amparo, penal y laboral.

Este departamento es uno de los mas importantes para los trabajadores de la administración pública, por ser el departamento de previsión social, el cual tiene como función normar los procedimientos relativos al régimen de clases pasivas del Estado, mediante la adecuada aplicación de las normas legales que regulan la materia de la prestación oportuna del servicio.

Los órganos directores del servicio civil guatemalteco, para el desarrollo eficiente de sus funciones, se apoyan en su departamento de desarrollo institucional, que tiene como actividad asesorar al director y subdirector de la oficina en aspectos técnicos administrativos, también presta dicha asesoría a la administración de recursos humanos al servicio del Organismo Ejecutivo y de sus instituciones.

También, es interesante mencionar otro departamento del servicio civil, llamado departamento de administración interna, que tiene como actividades principales: Establecer, con la aprobación de las autoridades superiores, las políticas, normas,

sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros, y materiales de la Oficina Nacional del Servicio Civil, conforme a sus proyectos y programas, también gestiona la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo total de la oficina.

Otro de los departamentos de mayor importancia del servicio civil y sin el cual éste, no podría llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos, es el departamento de administración financiera (UDAF), el cual tiene como función lograr la desconcentración del sistema de administración financiera en cada organismo y ente del sector público, siendo sus funciones principales: Coordinar la formulación del presupuesto, la programación de la ejecución presupuestaria. Administrar la gestión financiera del presupuesto, de la contabilidad integrada de tesorería y de los demás sistemas financieros. Registrar las diversas etapas del ingreso y del gasto en el sistema integrado de información financiera de su institución. Asesorar en materia de administración financiera a las autoridades superiores de los organismos, ministerios o entes a que pertenezcan.

2.3. Sistemas de ingreso al servicio civil

Existen varios sistemas de ingreso al servicio civil, con el objeto de lograr una organización eficaz dentro de la administración pública, ya que en ella existen un sin número de actividades, que deben ser realizadas por personas que necesitan un contrato o que realizan actividades sin necesidad ser contratadas, entonces la administración pública a través de la Oficina Nacional del Servicio Civil, crea las formas de ingreso, por medio de la Ley del Servicio Civil, en la cual están plasmados los sistemas y requisitos que se necesitan para que el Estado y los servidores públicos, armonicen y ordenen las distintas formas de relaciones laborales que se producen entre la administración pública y los servidores públicos.

Servicio exento

Es un sistema especial, a través del cual se obtiene un cargo público dentro de la

administración pública, pero no les es aplicable la Ley del Servicio Civil, siendo éstos los: Funcionarios nombrados por el Presidente de la República a propuesta del consejo de ministros, desconociéndose en su totalidad el número de funcionarios que puede nombrar, tales como: Ministros y viceministros de Estado, secretarios, subsecretarios, consejos de la presidencia de la república, directores generales, gobernadores departamentales, funcionarios y empleados de la carrera diplomática, tesorero general de la nación, escribano de gobierno, funcionarios del consejo de Estado, registradores de la propiedad y personal correspondiente, inspector general de trabajo, funcionarios de la presidencia de la república y miembros de los cuerpos de seguridad, etc.

Servicio sin oposición

Los nombramientos en el servicio sin oposición, son los que comprenden los puestos de: Asesores técnicos, asesores jurídicos y directores de hospitales. Los miembros de este servicio quedan sujetos a todas las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, excepto en su nombramiento y despido.

Para la administración pública, es importante este sistema de servicio sin oposición, porque facilita la obtención de los servicios de una persona con conocimientos específicos, sin necesidad de pasar por todo un procedimiento de elección.

El sistema sin oposición, también permite libertad en nombrar personas que son amigas o familiares, de quienes tienen la potestad de ordenar los nombramientos.

Servicio por oposición

Los nombramientos en el servicio por oposición, son aquéllos que incluyen los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición, que aparecen específicamente en el sistema de clasificación de puestos del servicio por oposición que establece la ley.

Podemos establecer que la mayor parte del texto de la Ley del Servicio Civil, fue creado para regular la forma de contratación de personas a través del sistema por oposición, ya

que existe el plan de clasificación, selección de personal, condiciones de ingreso y exámenes, etc.

Personal extranjero

El nombramiento de personal extranjero, es necesario para el desarrollo de la actividad administrativa porque a veces se desconoce el funcionamiento de alguna actividad dentro de la misma administración pública, por eso existe el sistema de nombramiento de personal extranjero, cuando en el país no existe una persona con conocimientos calificados, para desempeñar alguna actividad.

Ingreso por contrato

El sistema de ingreso por contrato es de suma importancia para la administración pública, porque a través de esta forma de contratación, efectúa actividades de carácter temporal, este sistema es utilizado generalmente para las consultorías, por tiempo definido o para trabajos específicos y al finalizar el tiempo o concluido el trabajo para el cual fueron contratados con lo cual el contrato finaliza.

Dentro de la administración pública hay contratos para personal que ocupa puestos de dirección que les otorga representatividad de la institución donde presta los servicios, los cuales son por tiempo determinado y prorrogable a voluntad de las partes.

2.3.1. Clases de funcionarios públicos

Dentro de la administración pública encontramos una gama de funcionarios públicos, por lo que es menester hacer referencia a ello, por tener relación íntima con el tema fundamental de esta investigación, para poder encuadrar a los docentes que laboran mediante un contrato de servicios técnicos y profesionales de carácter temporal o, bien de determinar si realmente existe una nueva clase de trabajadores que no ha sido regulado en forma total por parte de la administración pública, en especial por el Ministerio de Educación.

El Artículo 1 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil en su numeral a) establece que:

Funcionario público

“Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente”.

“Los funcionarios públicos superiores son aquéllos encargados de gobernar y tomar las decisiones de carácter político y además son los superiores jerárquicos de la administración y en el caso del presidente, ejerce una doble función como superior jerárquico de la administración pública y como jefe de Estado”.²⁸

Es el equipo de allegados más cercanos y virtualmente gobernantes que compartirán decisiones y responsabilidades y los que en más de una oportunidad disientirán con el Presidente de la República sobre algún tema de la administración pública.

Funcionarios públicos intermedios, son los que coordinan y controlan la ejecución de los planes, programas y proyectos de la administración pública, representan al Estado por medio de los órganos de los cuales son titulares, ante otros órganos, entidades del Estado, particulares y ante sus propios subordinados. Son funcionarios de confianza y pueden ser nombrados y destituidos en cualquier momento, salvo en el caso de que hayan sido electos popularmente, o que la ley señale que debe ejercer el cargo por un periodo determinado.

“Los funcionarios públicos menores, son los trabajadores o empleados del Estado, burócratas y hasta servidores, ejecutores de la actividad administrativa, realizan tareas intelectuales o manuales, permanecen dentro del servicio civil más tiempo y hacen carrera

²⁸ Godínez Bolaños. Rafael. **El patrimonio estatal**. Pág. 2

administrativa, son nombrados por oposición y únicamente pueden ser removidos por causa justificada”.²⁹

Empleado público

En el Artículo 1 inciso b) del Reglamento de la Ley del Servicio civil, reza que: “Empleado público, es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley del Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante”.

2.3.2. Responsabilidades de los funcionarios públicos

“Todo funcionario público que ejerce una función, queda sometido a las diferentes clases de responsabilidades en que pueden incurrir, tales como: De tipo político, de tipo jurídico, dentro de la cual existen las: responsabilidades civiles, responsabilidades penales, responsabilidades de tipo administrativa”.³⁰

Responsabilidad de tipo político

Llamada así, porque esta responsabilidad no crea consecuencias de reparar los daños causados, es aquella que surge de las decisiones que toman los funcionarios a los que se les atribuye esta facultad, tales como el Presidente de la República, Ministros de Estado, Gobernadores Departamentales.

“Dicha responsabilidad se establece mediante el control parlamentario, juicio político o interpelación de los Ministros de Estado.

²⁹ Calderón. **Ob. Cit.** Págs. 138 y 139

³⁰ **Ibid.** Pág. 141

Esta responsabilidad se origina por la infracción a los principios de carácter constitucional de orden político”.³¹

Responsabilidad de tipo civil

La responsabilidad de tipo civil, se origina cuando los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus cargos causan daños y perjuicios a los administrados; en el Código Procesal Civil y Mercantil existe un juicio llamado sumario, dentro del cual se encuentra una institución de nombre responsabilidades de funcionarios y, es el mecanismo que se utiliza como conducto para poder deducir responsabilidades civiles en contra de los funcionarios públicos que incurran en ellas. El Artículo 155 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se refiere a la responsabilidad civil de los funcionarios o empleados públicos por infracciones a la ley y establece en su segundo párrafo que la responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, dicho término sera de 20 años.

Responsabilidad de tipo penal

Esta responsabilidad surge cuando los funcionarios y empleados públicos en ejercicio de sus cargos, ya sea con intención o sin ella, llevan a la práctica una acción u omisión que está tipificada como delito o falta en el Código Penal guatemalteco y en las demás leyes que tipifican figuras penales.

Responsabilidad de tipo administrativa

Se origina del ejercicio de la competencia administrativa, es decir del incumplimiento de las funciones del cargo en la forma que establece la ley, si el incumplimiento es motivo de desorden dentro de la entidad, el funcionario de más alta jerarquía tiene la facultad de imponer medidas disciplinarias o correctivas que se encuentran plasmadas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo número 18-98, que de conformidad

³¹ **Ibid.** Pág. 366

con el Artículo 74 de la Ley del Servicio Civil y Artículo 80 de su Reglamento, puede ser una amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión de trabajo sin goce de salario que puede ser de 1 a 30 días dentro de un mismo año laboral, suspensión de trabajo sin goce de salario, por motivo de aprehensión y prisión provisional y despido si el servidor incurrió en alguna de las causales de despido justificado, establecidas en el Artículo 76 de la Ley del Servicio Civil.

Si las resoluciones o actos de los funcionarios públicos afectan los intereses de los particulares, se produce responsabilidad administrativa hacia el ámbito externo de la administración, pudiendo los afectados solicitar se revise la actuación para modificarla, rectificarla o ratificarla por encontrarse ajustada a derecho.

2.3.3. Terminación de la relación laboral

Cuando hablamos de la terminación de la relación laboral, estamos hablando del rompimiento del lazo que une jurídicamente al trabajador con su patrono, que es el Estado.

De conformidad con lo que establece el Artículo 48 de la Ley del Servicio Civil, la cesación definitiva de funciones de los servidores públicos en el servicio por oposición, se produce de la siguiente forma:

Por renuncia del servidor público

Esta cesa la relación de trabajo, cuando el servidor público por voluntad propia decide poner término a su relación de trabajo, por lo tanto el Estado en este caso no tiene obligación de pagar indemnización alguna, al servidor público que deja de laborar de esta forma, únicamente debe pagarles las prestaciones irrenunciables como vacaciones, bonificación anual y todas aquellas prestaciones que por mandato legal son irrenunciables para el asalariado, las cuales deben hacerse efectivas en forma proporcional al tiempo que el servidor público prestó sus servicios a la administración pública.

Por destitución o remoción

Esta manera de terminación de la relación laboral se da cuando el servidor es removido de su cargo por haber cometido alguna falta de las contenidas en el Artículo 76 de la Ley del Servicio Civil, en esta forma de culminación de la relación laboral, el Estado queda libre de toda obligación de pagar la indemnización correspondiente; por haber sido el servidor, el causante de la terminación de la relación laboral, el servidor sólo puede hacer efectivo el cobro de sus prestaciones irrenunciables que por mandato legal le corresponden.

Caso contrario, si el servidor es removido de su cargo sin causa justificada, la Constitución Política de la República de Guatemala, reza en su Artículo 110, que debe pagarse al servidor removido una indemnización consistente en el pago de un salario por cada año de servicios prestados en forma ininterrumpida, sin exceder dicho monto del pago de diez salarios y también de sus prestaciones irrenunciables a que tiene derecho el servidor removido.

Por invalidez

cuando fuere absoluta, esta forma de cesación de la relación laboral resulta cuando el servidor público por accidente o enfermedad queda imposibilitado totalmente para desempeñar sus funciones en el trabajo, en este caso el Estado cumple con el deber de pensionarlo por invalidez, quedando sujeto el servidor público a evaluarse periódicamente en el departamento de medicina legal del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y a rehabilitación en el mismo centro asistencial.

Por jubilación

En esta clase de terminación de la relación laboral, todos los servidores públicos que hayan cumplido diez años de servicios prestados y cuenten con cincuenta años de edad o hubieren prestado servicios al Estado por veinte años o más con cualquier edad, pueden acogerse al plan de jubilación, debiendo poner fin a su relación con el Estado como

servidores activos, para pasar al status de las clases pasivas civiles en calidad de jubilados, recibiendo mensualmente una pensión, atendiendo a los años laborados y el promedio de los últimos 60 salarios percibidos, todo de conformidad con lo que establece la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su Reglamento.

2.4. Competencia administrativa

Es la cantidad de facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico guatemalteco le concede a los órganos de la administración pública, para ejercer la voluntad del Estado dentro del ámbito legal, pues un órgano que actúe sin competencia cae en la figura que se denomina abuso de poder.

Las características de la competencia administrativa son todas aquellas situaciones que deben existir para una verdadera competencia, tal es el caso de que la competencia es otorgada por la ley, por ser de interés público y surge de una norma y no de la voluntad de los particulares, ni del órgano que la ejerce.

Es irrenunciable, porque es obligatoria y debe ser dirigida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce.

No derogable, porque no puede ser anulada por el órgano administrativo, ni por particular, tampoco por funcionario, ni por acto administrativo, reglamento, o por contrato.

No puede ser cedida, la competencia debe ejercerse por el órgano administrativo a quien le fue atribuida por mandato legal, no se puede ceder a otro órgano administrativo ni a persona individual o jurídica alguna.

No puede ser ampliada, el ejercicio de la competencia administrativa debe ejercerse dentro de la materia de la cual se trate y no extenderse fuera de dichos límites que el ordenamiento jurídico fija. Únicamente debe desarrollarse dentro de la esfera que le hayan atribuido.

Es improrrogable, el ordenamiento jurídico guatemalteco no permite que la competencia administrativa de un órgano sea trasladada a otro órgano para que la ejercite, esto no puede darse dentro de la administración pública.

La improrrogabilidad de la competencia administrativa no es absoluta, pues existe la excepción a través de la avocación y la delegación.

Para que dentro de la administración pública se materialicen éstas dos excepciones es necesario que los órganos pertenezcan a una misma competencia, por ejemplo: Un Ministerio de Estado y su correspondiente Dirección General, en este caso se está hablando de una competencia general de un órgano administrativo que por división del trabajo la tiene distribuida en diferentes órganos que se encuentran jerarquizados.

Estas excepciones son consideradas como la facultad y potestad que otorga la jerarquía administrativa o sea el derecho que tiene el superior jerárquico de trasladar al subordinado la resolución de un asunto.

“La avocación de la competencia, es el acto procesal en virtud del cual el órgano superior administrativo, sin que medie recurso alguno, atrae hacia sí, el asunto pendiente de resolución y que debe ser resuelto por el órgano inferior, el superior entra en la esfera de competencia del órgano inferior, se avoca al conocimiento y decisión de una cuestión introduciéndola en su esfera de atribuciones”.³²

“La delegación de la competencia, es el acto procesal por el cual el órgano superior traslada su competencia normal a un órgano inferior en un caso determinado, éste es un procedimiento inverso al de la avocación puesto que la esfera de competencia del órgano inferior administrativo experimenta un incremento de sus atribuciones originarias”.³³

Es un acto procedimental en virtud que dentro de la administración pública lo que se da es el procedimiento administrativo.

³² **Ibid.** Pág. 90

³³ **Ibid.**

2.5. Jerarquía administrativa

“Consiste en el: Sistema de vinculación de órganos de una misma entidad relacionadas entre sí por la comunidad del fin público que realizan colectivamente”.³⁴

Las características de la jerarquía administrativa se desarrollado de acuerdo a la siguiente definición: Es una relación entre órganos de un mismo ente administrativo. El poder jerárquico se da cuando hay centralización, desconcentración o delegación. La relación jerárquica se da entre un superior de grado y un órgano inferior, los dos con la misma competencia en razón de la materia. La jerarquía es un poder que se da de manera total y constante, el poder jerárquico abarca la totalidad del órgano inferior y permite controlar la legitimidad y oportunidad de la actuación del órgano inferior, se puede recurrir al recurso jerárquico recurriendo los actos del órgano inferior.

Las potestades que origina la jerarquía son derechos o facultades, que la misma tiene en relación con los subordinados, también se enmarcan los límites hasta donde se puede actuar en la práctica del ejercicio administrativo, en relación con los subordinados, Por ejemplo: Poder de revocación, poder de revisión, poder de mando, poder disciplinario, poder de avocación y delegación.

Poder de revocación

Consiste en la competencia que tiene el órgano inferior para adoptar determinadas medidas las cuales ejecuta, pero el superior jerárquico puede revocarlas de oficio o a petición de parte interesada. Cuando la revocación se hace de oficio se debe tener presente que el acto o resolución administrativa no se encuentra legalmente notificada y consentida por los interesados.

Cuando la revocación es a instancia de parte, el particular tiene el derecho de utilizar los mecanismos de control directo como son: Los recursos administrativos.

³⁴ **Ibid.** Pág. 102

“La forma de hacer efectivo el poder de revisión tiene lugar a través de una relación jerárquica que implica dependencia entre los órganos, la cual opera entre las instituciones administrativas, se efectúa mediante los recursos jerárquicos por lo que el superior conoce de los actos en su legalidad o en su oportunidad y conveniencia, cuando son impugnados por los particulares, ello puede provocar la anulación o la suspensión del acto. La revisión de un acto se puede dar de oficio por el superior jerárquico”.³⁵

La manifestación del poder de mando se manifiesta mediante órdenes, circulares e instrucciones. Las órdenes son las que emanan del superior y van dirigidas a resolver un caso concreto. Las circulares son órdenes dirigidas en forma simultánea a varios órganos subordinados y sobre algún asunto o acto en concreto y las instrucciones, son normas para el funcionamiento y reorganización de uno o varios servicios.

Poder disciplinario

“Es la facultad de los órganos administrativos de corregir a los subordinados cuando incurren en alguna falta, la que se hace efectiva por parte de las autoridades administrativas superiores para sancionar todos aquellos actos que quebranten el deber de obediencia”.³⁶

El poder de avocación y delegación

La avocación se produce a través de la facultad que tiene el superior jerárquico de atraer la competencia del subordinado y la delegación surge cuando el superior jerárquico traslada la competencia a un subordinado, para que se den estas dos figuras jurídicas es necesario que los órganos pertenezcan a una misma competencia, es decir a un mismo órgano administrativo.

“Dentro de la jerarquía, siempre existen consecuencias, que surgen entre las relaciones que se producen entre el órgano superior y los órganos subordinados, siendo éstas:

³⁵ **Ibid.** Págs. 99 y 100

³⁶ **Ibid.** Pág. 101

Dirigir e impulsar la acción del inferior, el órgano superior tiene la facultad de dirigir a los subordinados, tanto para la función administrativa como para la función política; dictar normas de carácter interno, a través de circulares o instrucciones de organización como de actuación, fundamentados en ordenamientos legales para su aplicación que normalmente viene del órgano central; nombrar a los titulares de órganos inferiores, así como a otros trabajadores para que puedan prestar sus servicios en la organización de acuerdo a lo que estipula la ley; delegar algunos asuntos de su competencia en los órganos inferiores, siempre que la competencia no sea exclusiva; resolver las cuestiones de competencia, que se produzcan entre los órganos inferiores, lo cual le corresponde a los órganos superiores resolver los conflictos de competencia de sus subordinados; imponer sanciones administrativas a los órganos inferiores, por las faltas que cometan en el cumplimiento de sus funciones dentro de la administración pública”.³⁷

³⁷ **Ibid.** Pág. 104

CAPÍTULO III

3. El contrato de servicios profesionales y el contrato administrativo

3.1. El contrato de servicios profesionales

3.1.1. Antecedentes

“Aunque no es lo más adecuado, al contrato de servicios profesionales en doctrina se le conoce como contrato de arrendamiento de servicios o locación de servicios”.³⁸

A finales del siglo XIX existió una confusión entre el contrato de obra y el contrato de servicios profesionales, pero a través del tiempo se pudo hacer la diferencia entre uno y otro contrato, estableciendo que cada uno posee rasgos propios que sí, justifican una tipificación individual.

Debe quedar claro que no se trata de una relación de índole laboral, sino de la prestación de servicios para los cuales una persona se encuentra profesional o técnicamente calificada, por lo que el pago que se le hace al prestatario del servicio es por concepto de honorarios y no de salario.

3.1.2. Definición

“Es un contrato por el cual una persona llamada profesional, se obliga a prestar sus servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos, en beneficio de otra persona llamada cliente, quien a su vez se obliga a pagar los honorarios convenidos”.³⁹

“En Guatemala tiende a denominarse cliente, a la persona que demanda los servicios del profesional, por ejemplo la clientela del abogado y notario y en los casos de los

³⁸ Muñoz. Nery Roberto. **La forma notarial en el negocio jurídico**. Pág. 196

³⁹ **Ibid.**

médicos, se habla de pacientes; estos aspectos responden a usos y costumbres de índole social”.⁴⁰

El Código Civil guatemalteco, con base en lo manifestado en su apartado respectivo, define de manera restrictiva la posibilidad de uso y aplicación de esta modalidad de contrato, así: Un título especial para la prestación de servicios profesionales, como abogados, médicos, ingenieros, profesores, etc. Según el Artículo 2035 del Código Civil “El profesional deberá prestar el servicio con la debida diligencia y con arreglo a las prescripciones de la ciencia o arte de que se trate, siendo responsable por los daños que cause por dolo, culpa o ignorancia inexcusable o por la divulgación de los secretos de su cliente”.

La figura del contrato de servicios profesionales en la actualidad, ha servido como medio para encubrir verdaderas relaciones laborales tanto en el sector privado como dentro de la administración pública, lo cual es lamentable, pues a través de ella se violan flagrantemente los derechos de estabilidad, prestaciones laborales, aguinaldo, bono catorce, derecho a gozar de cobertura del seguro social, vacaciones e indemnización.

Lo más grave de esta forma de contratación es la inestabilidad en el puesto, debido a la posibilidad de rescindir en cualquier momento el contrato. En este sentido resulta lamentable como, en las contrataciones que realiza el Estado, a pesar de que el derecho laboral se considera de derecho público y de interés estatal, se usa en la contratación de servicios profesionales o técnicos para llevar a cabo modalidades de explotación que corresponden a épocas en las cuales no se había desarrollado el derecho laboral; sin embargo, no debemos olvidar que el derecho corresponde a la evolución histórica, social y económica de los países, por lo que resulta comprensible, mas no aceptable, que en una época de edificación del mercado resurjan restos obsoletos para desvirtuar las relaciones laborales en la administración pública.

⁴⁰ Alvarado Sandoval. Ricardo y José Antonio Gracias González. **El notario ante la contratación civil y mercantil**. Pág. 509

Así pues, la relación laboral se encubre con la figura de la prestación de servicios profesionales y/o técnicos, además de la conformidad de la Oficina Nacional del Servicio Civil en tales circunstancias, pues el accionar jurisdiccional oportuno puede establecer orden en ciertas oportunidades al reconocer el derecho a prestaciones e indemnización, como corresponde.

Características

Existen innumerables clasificaciones de las características del contrato de servicios profesionales, pero en este trabajo destacamos las más importantes:

Principal: Porque tiene fines y vida propia, existe y tiene validez independientemente de cualquier otro contrato.

Consensual: Los contratantes determinan y acuerdan las condiciones bajo las cuales se realizará.

Bilateral: Existen derechos y obligaciones para cada una de las partes que lo suscriben.

Oneroso: Debido a la existencia de provecho y gravámenes para cada una de las partes.

De tracto sucesivo: Si se facciona un contrato de servicios profesionales ello se debe a que para los efectos del cumplimiento se espera que transcurra un determinado tiempo.

Cuándo es instantáneo el contrato: por ejemplo, por una consulta u otra atención inmediata de servicio, no se suscribe un contrato con todas las formalidades.

“El contrato de servicios profesionales se establece en atención a las cualidades y calidades particulares de la persona profesional que prestará el servicio, lo que le obliga a esta persona en particular a dar cumplimiento a aquello que se ha acordado; es más, los atributos personales del profesional contratado, son los determinantes para que dicho

profesional sea contratado, de lo contrario no existiría certeza, confianza o credibilidad en cuanto al servicio esperado”.⁴¹

Elementos

A continuación mencionamos los elementos mas importantes del contrato de servicios profesionales para Guatemala los cuales son:

Los elementos personales son: La persona que solicita los servicios llamado el cliente, en tanto que quien presta el servicio es el profesional.

Los elementos reales son: Todas aquellas actividades de trabajo, que el profesional desarrolla y la retribución u honorarios que percibe por la misma, la actividad puede tener carácter científico, artístico, material, intelectual, siempre que requiera una preparación universitaria, el servicio puede consistir incluso en aconsejar, informar u orientar, ya sea de asesoría o de consultaría.

También, es necesario mencionar los elementos formales del contrato de servicios profesionales, ya que no está sujeto a ninguna formalidad especial, sigue las reglas generales de los contratos.

Los derechos y obligaciones de los contratantes, surgen desde el momento de celebrar el contrato, y deben cumplirse de acuerdo a las cláusulas del contrato de servicios profesionales, sin que se violen los preceptos legales que norman ésta institución, de lo contrario, tanto el profesional como el cliente les asiste el derecho de rescindir el contrato pagando daños y perjuicios dependiendo quien sea el obligado.

El cliente tiene la obligación de pagar la retribución u honorarios correspondientes, así, como los gastos incurridos por parte del profesional.

⁴¹ **Ibid.** Pág. 513

Uno de los derechos del profesional es ser retribuido en la forma pactada en el contrato, independientemente del éxito o resultado del negocio o asunto en el cual hubiere intervenido.

El Artículo 2033 del Código Civil establece que las obligaciones del profesional consisten en prestar sus servicios con dedicación y diligencia, así como con arreglo a las prescripciones de la ciencia o del arte de que se trate, siendo responsable de los daños y perjuicios causados por dolo, culpa o inexcusable descuido, o por la divulgación de los secretos de su cliente.

Cuando ya no pudiere seguir prestando sus servicios deberá avisar al cliente con anticipación, y será responsable de los daños y perjuicios si se separa del asunto sin dar aviso y no dejare persona competente a cargo del mismo para que lo sustituya.

Antes mencionamos que en el contrato de servicios profesionales se presta un servicio profesional a cambio de precio cierto denominado honorario; éste debe diferenciarse del contrato laboral que se practica en el sector público especialmente en el Ministerio de Educación, debido a que no existe la subordinación, la permanencia, dependencia, exclusividad, estabilidad, y el sueldo o salario, propios de un contrato de trabajo.

Los servicios profesionales se prestan sin tener que abandonar la independencia personal, sin estar bajo la dirección de otra persona, sin la existencia de una dependencia jerárquica. En el contrato de servicios profesionales existe autonomía.

No obstante lo anterior, los profesionales pueden celebrar contratos de trabajo y prestar servicios como tales, con dependencia, horarios y dirección inmediata, a cambio de un salario, en este caso no son servicios profesionales, se está ante un contrato de trabajo.

Cabe mencionar que el contrato de servicios profesionales se encuentra regulado en el Código Civil, Decreto Ley 106, precisamente en los Artículos 2027 al 2036, donde se desarrolla la institución del contrato de servicios profesionales.

Esta institución, no contempla una definición de dicho contrato, por lo cual nos vemos en la necesidad de recurrir a la doctrina para obtener una definición del contrato de servicios profesionales, apoyándonos en los estudios de los jurisconsultos para tal información.

Asimismo el Código Civil, únicamente se contrae a establecer los parámetros y lineamientos, así como derechos y obligaciones de las personas que participen en la suscripción de dichos contratos, para que todo lo acordado no violente los derechos inherentes a los contratantes, establecidos en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

Entonces, podemos ver claramente que dicha contratación fue regulada exclusivamente para normar asuntos puramente civiles y por supuesto para prestar un servicio dentro de la administración pública, cumpliendo con todas las normas establecidas en el Código Civil, para tener validez jurídica.

Para infortunio de la gran mayoría de docentes de educación primaria urbana, esta institución civil, utilizada desde hace varias décadas por el Estado, tomó un rumbo totalmente distinto de su verdadero espíritu legal; con el objetivo, por parte del Estado, de enfrascar dentro de este contrato de servicios profesionales, una relación jurídica totalmente distinta, como lo es una relación laboral.

Es preciso aclarar que el Estado cuando empezó a utilizar este contrato para llevar a la práctica la ejecución de las actividades de la administración pública, lo hizo tal y como lo establecen las normas del Código Civil y el ordenamiento administrativo guatemalteco; pero, con el correr de los años empezó a utilizarse de forma contraria a las normas legales reguladoras de dicho contrato, la contratación de docentes a través del Ministerio de Educación.

3.2. El contrato administrativo

Es interesante ver como el contrato administrativo se ha ido desarrollando por etapas, de acuerdo a cada forma de administración de los distintos Estados en el mundo; con el correr de los años y el desempeño de la administración pública, los Estados han ido

adoptando distintas formas de contratación, orientadas cada una a su régimen jurídico. Es así como existen distintas formas en el mundo y en el desarrollo del derecho, de la contratación administrativa, propia de cada país.

En el derecho español, no existe un contrato puramente privado de la administración, pero sí distintos tipos de regímenes jurídicos de contratos del Estado, con mayores o menores elementos de derecho público.

En Guatemala la contratación administrativa, está orientada a asegurar que tanto el Estado como los particulares suscriptores de dicho contrato, tengan certeza jurídica, el primero para obtener el cumplimiento y el segundo para recibir el pago o el cumplimiento del contrato.

El contrato en general es una relación jurídica bilateral, en donde se pone de manifiesto la libertad de voluntades, tanto del Estado como de los particulares, por esa razón hemos dicho que el derecho administrativo no sólo es derecho público, en este caso vemos que el Estado se coloca en igualdad de derechos y obligaciones frente al particular.

De acuerdo al ordenamiento jurídico guatemalteco, ésta contratación nace a la vida jurídica a través de un contrato de adhesión: “Aunque se diga que es un contrato de adhesión en donde el Estado impone sus condiciones, no deja de haber libertad de voluntades”.⁴²

Si bien es cierto existe libertad de voluntades, ésta no es plena, porque al final el particular es el obligado a decidir si acepta o no la forma de contratación propuesta y si no existe otra opción, no le queda más que aceptar las condiciones establecidas por el Estado.

Así, pues, nos damos cuenta de que existe diferencia de criterios al no saber si estamos ante un contrato de servicios profesionales de carácter civil o ante un verdadero contrato

⁴² Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 392

de servicios administrativos, siempre y cuando exista dentro de los sujetos contratantes el Estado.

“Se menciona en una primera orientación, que todos los contratos celebrados por la administración, es decir, una persona estatal con sujetos privados de derecho, están sometidos al derecho privado, es decir que no hay allí una categoría nueva de contratos, además de los contratos privados. Ésta es la solución clásica de la doctrina alemana, sin embargo, se admite la categoría del contrato ínter administrativo, aquél celebrado entre varias administraciones”.⁴³

Es interesante que observemos, que la contratación administrativa, está sujeta en gran parte al ordenamiento civil, como resultado del desprendimiento del derecho administrativo del derecho civil.

Los tratadistas dicen que los autores norteamericanos se refieren a los contratos del gobierno dando por sentado que dentro de una gama de normas, jurisprudencia y costumbres especiales, de todos modos, existe una única categoría genérica de contratos de la administración.

La contratación administrativa en Guatemala, está basada en un gran porcentaje en el ordenamiento civil, utilizando supletoriamente sus cláusulas; además, hace uso de todos los requisitos establecidos en el Código de Notariado.

No existe en la legislación guatemalteca una ley que enmarque los requisitos que deben cumplir esta clase de contratos, únicamente existe el procedimiento de la licitación, la compra directa, etc. Contenidos en la Ley de Contrataciones del Estado, por esa razón se aplican normas civiles y notariales.

El derecho administrativo guatemalteco, en la actualidad se encuentra en desarrollo y para llegar a su plenitud, debe establecer sus propios mecanismos de aplicación en la

⁴³ Gordillo. Agustín. **Derecho administrativo tomo I.** Págs. 11y 12.

forma de contratación y así desligarse por completo del derecho civil, evitando con esto, toda clase de confusión y formas de aprovechamiento, para obtener intereses distintos a los deseados.

A continuación tratamos de establecer algunas diferencias entre el contrato administrativo y el contrato civil en el ordenamiento guatemalteco, por lo tanto podemos decir que los contratos de carácter administrativo tienen una característica especial y es que una de las partes es la administración pública, que la competencia de los órganos se regula por el derecho administrativo y dentro de la misma ley administrativa se regulan requisitos de forma y solemnidades especiales en su creación; totalmente distinto al contrato civil, pues a través de este contrato se obligan personas individuales o jurídicas, sin que intervenga la administración pública o el Estado.

Las leyes administrativas por otro lado, imponen especiales procedimientos para llegar a la contratación administrativa.

La primera distinción que podemos vislumbrar, es que dentro de un contrato interviene como sujeto de derecho y obligaciones el Estado, aunque cuente con elementos del derecho civil, nos encontramos con un contrato administrativo y no civil.

Asimismo, la administración pública para su actividad necesita de la compra de bienes, creación de obras, arrendamiento de bienes inmuebles o muebles, que le son necesarias para desarrollar su finalidad, con este propósito el Estado se ve en la necesidad de llevar a la práctica toda clase de contrataciones que el ordenamiento jurídico guatemalteco le pone a su disposición, para que así cumpla con todos los fines, siendo éste su objetivo fundamental, para llevar a toda la comunidad los servicios necesarios.

Supuestos

Dentro del estudio del contrato administrativo existen supuestos que vienen a establecer la verdadera existencia de un contrato administrativo, un contrato de la administración puede ser administrativo por cualquiera de las siguientes razones:

Se establece que el carácter administrativo del contrato surge por determinación expresa o implícita de la ley; es decir, porque la ley que regula el contrato le ha dado un régimen administrativo, en Guatemala los contratos de obra, las concesiones, el contrato de suministros y otros se encuentran en la Ley de Contrataciones del Estado y la contratación de funcionarios públicos en la Ley del Servicio Civil.

Es importante mencionar que todas las formas de contratación por parte del Estado se encuentran establecidas en ordenamientos jurídicos de carácter administrativo, por lo que paso a paso éste se va desligando de manera paulatina del derecho común, manifestándose así su característica de ser un derecho administrativo joven y en pleno progreso de evolución.

Esta es sin duda, la forma más clara de ver un verdadero derecho administrativo autónomo como propio de la administración pública, para llevar a cabo todas sus actividades que por mandato constitucional le corresponden; sin duda falta mucho por recorrer y la administración pública debe ir desarrollando sus propias características y elementos en dicha contratación para alcanzar la cima de la plenitud como un derecho autónomo; únicamente debe desenvolverse dentro del campo legal, respetando los derechos y garantías de las normas establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y las demás leyes.

Cabe resaltar también, dentro de los supuestos del contrato administrativo, el interés de las partes, porque determina la naturaleza del contrato, el contrato puede denominarse como administrativo por determinación expresa o implícita de las partes, aun en ausencia de un texto legal expreso que lo califique de administrativo.

Cuando la administración pública contrata bajo un régimen de cláusulas desmesuradas al derecho común, se refiere al régimen o cláusulas que están fuera de la órbita normal del derecho privado, únicamente se aplican por incorporación o en forma supletoria.

Asimismo, para que la administración pública contrate, en primer lugar, es a través del

procedimiento de derecho público como es la licitación pública, en la cual la administración pública, prepara los requisitos de las bases que deben cumplir los interesados para optar a la licitación pública, en la cual se incluyen cláusulas que establecen penalidades que puede aplicarse y ejecutarse en caso de contravención a dichas formalidades.

Un supuesto del contrato administrativo que nos hace saber, si un contrato celebrado entre la administración pública y los particulares está regido por la Ley de Contrataciones del Estado, en esta forma de contratación los particulares observan cuidadosamente las cláusulas plasmadas en dichos contratos, con la posibilidad de proponer modificaciones a los contratos; pero, cuando se contrata a través de la Ley del Servicio Civil, los particulares, no pueden proponer modificaciones al contrato a pesar de existir cláusulas desmesuradas en dichos contratos.

3.2.1. Características

Las características más importantes de los contratos administrativos son:

“Preferencia del Estado: La administración pública, investida de poder público, impone sus condiciones para contratar y en su caso, para obligar al cumplimiento coactivo del contrato.

Exorbitación de sus cláusulas: El contrato administrativo, tiene cláusulas exorbitantes del derecho privado, esto significa que algunas de sus condiciones contenidas en las cláusulas, serían inválidas en un contrato civil o mercantil, pero no en lo administrativo, debido al bien jurídico tutelado que es el interés social.

Principios especiales: Dentro del contrato administrativo, se aplica el principio de que el derecho público prevalece sobre el derecho privado, los principios jurídicos que orientan la interpretación de su contenido, así, como a la suscripción del contrato son especiales y pertenecen al derecho administrativo.

Jurisdicción especial: Los conflictos derivados del cumplimiento o interpretación de los contratos administrativos son sometidos a una jurisdicción especial privativa que es el Tribunal de lo Contencioso administrativo”.⁴⁴

Elementos

Si mencionamos características del contrato administrativo, también es importante hacer referencia sobre los elementos que debe poseer la contratación administrativa, y son los siguientes:

Sujetos: En la contratación administrativa necesariamente existen dos partes, porque es bilateral, donde interviene el Estado y una persona individual o jurídica.

La manifestación de voluntad: Tanto el Estado y sus entidades como las personas individuales o jurídicas, deben expresar libremente su voluntad, en este caso el Estado no puede hacer uso del ejercicio de su soberanía para imponer a los particulares un contrato.

Contenido: Debe referirse a hechos lícitos, ciertos y determinados, relacionados con la gestión patrimonial del Estado.

La forma: Establece que los contratos administrativos, deben constar por escrito con o sin intervención notarial, según lo establezca la ley.

3.2.2. Principios

Los principios de mayor trascendencia del contrato administrativo son los siguientes:

Igualdad del Estado frente a particulares: El Estado debe colocarse en igualdad con los particulares para poder contratar.

⁴⁴ Godínez. **Ob. Cit.** Pág. 6

Manifestación de voluntad: Tanto el Estado como las personas individuales o jurídicas deben manifestar su voluntad, pues un contrato no puede ser impuesto por la soberanía del Estado, aquí es donde se pone de manifiesto la voluntad de derecho privado del Estado.

Cumplimiento de formalidades: Dentro del contrato administrativo deben observarse las formalidades contenidas normalmente dentro del derecho administrativo.

El cumplimiento de los procedimientos: Para la suscripción de los contratos administrativos debe cuidarse en cumplir con los procedimientos previos.

3.2.3. Clasificación de los contratos administrativos

Contrato de obra pública

Es aquél que va dirigido a la construcción, modificación, reconstrucción o mantenimiento de un edificio o de alguna obra de utilidad pública, en este tipo de contrato debe existir previamente la licitación y cotización, según sea el caso.

Contrato de suministro

Por medio de este contrato el Estado obtiene muebles o materiales de cualquier índole, necesarios para que desarrolle su actividad administrativa, así como el contrato anterior, debe considerarse previamente el régimen de licitación o cotización, según sea el caso.

Contrato administrativo laboral

El Estado obtiene la prestación de servicios o la ejecución de una obra en forma retribuida y subordinada de las personas individuales, en este tipo de contrato va inmersa la relación de trabajo, ya existe la subordinación inmediata y dependencia continuada de la propia administración pública y a cambio de esa prestación del servicio el servidor público percibe un salario.

Contrato de servicios técnicos y profesionales

Es importante hacer hincapié en este contrato, ya que es utilizado por el Ministerio de Educación al contratar a docentes para que presten servicios técnicos y profesionales de carácter educacional, sin relación de dependencia, remunerados por medio de honorarios, a pesar de que los docentes cumplen con requisitos distintos a este contrato.

En Guatemala, el contrato de servicios técnicos o profesionales que se practica dentro de la administración pública, está ubicado entre las remuneraciones de carácter temporal y tiene su fundamento en el último párrafo del Artículo 1 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil y en la Circular Conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas de la Nación, Oficina Nacional del Servicio Civil, en donde se establece que las personas que se contraten bajo este renglón deben atender lo que establece la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República, indicando también que por medio de este acto contractual no se crea relación laboral entre las partes, en virtud de que la retribución acordada para los servicios no es para ningún empleo o cargo público.

La modalidad de este contrato es la fianza de cumplimiento que debe prestarse, por lo tanto las personas contratadas de acuerdo a este tipo de contrato no tienen el carácter de servidores públicos, por lo que no tienen derecho a ninguna prestación de carácter laboral que la Ley del Servicio Civil otorga a los servidores públicos.

CAPÍTULO IV

4. Tipos de contrataciones para la prestación de servicios personales

4.1. Clasificación institucional del sector público

La organización política administrativa del sector público de Guatemala, da origen a varias instituciones o entes públicos con relativa independencia entre sí, con funciones precisas otorgadas por la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes, la clasificación institucional ya sea organismos y ministerios, referidas a las entidades de la administración central, las entidades descentralizadas y las entidades autónomas incluyendo a las municipalidades; da lugar a que cada una de las mismas tenga su propio presupuesto anual de ingresos y egresos, el conjunto de estos presupuestos conforman el presupuesto institucional del sector público.

La clasificación del sector público tiene como propósito distinguir los diferentes niveles institucionales a cargo de la toma de decisiones, en lo que respecta a la obtención de ingresos y a la realización de los gastos, teniendo además los siguientes objetivos:

Facilitar el establecimiento de la responsabilidad administrativa que tiene cada institución en todo el proceso presupuestario, ante el responsable jurídico de la aprobación de su presupuesto.

Establecer orientaciones del gasto en función de la política gubernamental y compatibilizarla de acuerdo a los distintos niveles de autonomía funcional y administrativa que el ordenamiento legal señala, estructurar otros clasificadores derivados, así como la integración con el sistema de cuentas nacionales y de estadísticas de las finanzas públicas.

Favorecer la integración de las cuentas de las diferentes instituciones públicas, según el papel que cada uno desempeña en la economía, de manera que satisfaga plenamente los requerimientos del análisis económico y social.

Esta clasificación está orientada a cumplir con los propósitos anteriores y a facilitar la incorporación de las transacciones del sector público en la contabilidad social o cuentas nacionales que elabora el Banco de Guatemala.

Dentro de la clasificación institucional podemos hablar del personal en cargos fijos o permanentes.

“Según el manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, el personal en puestos fijos o permanentes reciben erogaciones de los siguientes renglones presupuestarios:

011- Personal permanente.

012- Complemento de personal al salario de personal permanente.

013- Complemento por antigüedad al personal permanente.

014- Complemento por calidad profesional al personal permanente.

015- Complemento específico al personal permanente.

016- Complemento por transporte al personal permanente.

017- Derechos escalafonarios.

018- Complemento por diferencial cambiario al personal permanente.

El personal temporal está ubicado dentro de las erogaciones que por concepto de retribuciones al puesto, se hace a personal que ocupa puestos temporales en el sector público, para trabajos especiales y transitorios, que no tienen partida específica o individual y se divide en:

021- Personal supernumerario.

022- Personal por contrato.

023- Interinatos por licencias y becas.

024- Complemento personal al personal temporal.

025- Complemento por antigüedad al personal temporal.

026- Complemento por calidad profesional al personal temporal.

027- Complementos específicos al personal temporal.

028- Complemento por transporte al personal temporal.

029- Otras remuneraciones de personal temporal.

El personal por jornal y a destajo: Comprende al personal que recibe erogaciones con carácter de salario por día o por hora, así como los pagos que se ajustan a un tanto alzado o precio que se fija a determinada cantidad de trabajo, tales como:

031- Jornales.

032- Complemento por antigüedad a personal por jornal.

033- Complementos específicos a personal por jornal.

034- Complemento por transporte a personal por jornal.

035- Retribuciones a destajo”.⁴⁵

4.2. Relación de la Oficina Nacional del Servicio Civil con el personal permanente

La Oficina Nacional del Servicio Civil, es la encargada de establecer si el interesado en formar parte del personal permanente de la administración pública cumple con los lineamientos y condiciones de ingreso a cargos públicos de carácter permanente. Los requisitos y condiciones que debe cumplir el interesado para formar parte del personal permanente se encuentran establecidos en el Artículo 42 de la Ley del Servicio Civil.

4.2.1. Condiciones de ingreso

Según el Artículo 42 de la Ley del Servicio Civil: “Que posea una actitud moral, intelectual y física para el desempeño de un puesto, satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el manual de especificaciones de clase para el puesto de que se trate, demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que establezca la ley, ser escogido y nombrado por la autoridad nominadora de la nómina de candidatos certificada por la Oficina Nacional del Servicio Civil, finalizar en forma satisfactoria el periodo de prueba y llenar otros requisitos que la ley establece”.

⁴⁵ Ministerio de Finanzas Públicas. **Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala** 1997. Pág. 69.

El Artículo 15 de la Ley del Servicio Civil “Menciona que se deben cumplir con los siguientes requisitos: Ser mayor de edad, guatemalteco, ser colegiado activo, cuando para el desempeño del puesto se requiera el ejercicio de una actividad profesional universitaria y en caso de reingreso, si el retiro fue por destitución justificada, debe presentar resolución de rehabilitación emitida por la Oficina Nacional del Servicio Civil”.

4.2.2. Exámenes

El organismo autorizado para organizar, convocar, dirigir y ejecutar las pruebas de ingreso y asensos es la Oficina Nacional del Servicio Civil, aclarando que las pruebas deben ser de libre oposición y que su objeto es determinar las capacidades, aptitudes y habilidades de los candidatos para el desempeño del puesto de que se trata; las pruebas son orales, escritas, físicas o una combinación de éstas.

El Artículo 16 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil: “Prescribe que la Oficina Nacional del Servicio Civil dentro del proceso de selección de personal, debe llevarlo a cabo en coordinación estricta con los Ministerios de Estado correspondientes y demás dependencias del Organismo Ejecutivo, indicando el procedimiento a seguir en dicha preselección de personal”.

El ministerio o dependencia debe solicitar a la Oficina Nacional del Servicio Civil el nombramiento de un examinador para que realice y supervise el proceso.

Al finalizar las fases del proceso de selección de personal, el representante de la oficina en coordinación con los representantes del ministerio o dependencia, deben suscribir el acta correspondiente en la cual se especifican las fases del proceso y el orden de los resultados obtenidos. Los expedientes de las personas preseleccionadas se deben remitir a la Oficina Nacional del Servicio Civil, solicitando las certificaciones de las personas elegibles.

Los exámenes de credenciales, que consisten en la calificación y análisis de los documentos de preparación académica y de la experiencia laboral, que acompañan los

candidatos en sus solicitudes de empleo, conforman una propuesta de nombramiento, tal como lo reza el Artículo 44 de la Ley del Servicio Civil.

La convocatoria debe hacerse con quince días de anticipación a la fecha señalada por la Oficina Nacional del Servicio Civil, para el exámen, la que debe publicarse en el Diario Oficial y en otro de los de mayor circulación del país.

El Artículo 17 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil establece: “Que el proceso de selección se compone de convocatoria y evaluación.

El Artículo 18 de la ley antes mencionada preceptúa “Que la Oficina Nacional del Servicio Civil a través de los ministerios o dependencias del Organismo Ejecutivo, debe convocar a las personas interesadas a participar en la oposición del puesto dándoles a conocer la vacante, ubicación, funciones, lugar de trabajo, salario, jornada laboral, requisitos académicos y experiencia laboral necesarios para desempeñarlo; así como fecha, hora y lugar de recepción de solicitudes y examen.

el Artículo 19 de la ley citada menciona, que toda persona interesada en ofrecer sus servicios y que reúna los requisitos exigidos, se debe presentar personalmente al lugar que señale la convocatoria y solicitar el formulario de oferta de servicios. En la solicitud de admisión es obligación presentar los siguientes documentos: Oferta de servicios contestada, fotocopia de la cédula de vecindad, certificación de carencia de antecedentes penales, título, diploma profesional, técnico o certificación de cursos aprobados, certificaciones de experiencia laboral, adicionalmente, se debe presentar, certificación o constancias de eventos educativos no formales, libros y artículos, monografías, ensayos o cualquier publicación realizada por el oferente en materia a los deberes del puesto a desempeñar.

4.2.3. Candidatos elegibles

Para ser un candidato elegible y optar al puesto vacante, se debe obtener una calificación mínima de 75 puntos, en la escala de 1 a 100, como promedio en las diversas pruebas

Las personas que aprueben los diferentes exámenes deben ser declarados candidatos elegibles y sus nombres ser anotados en los registros de la Oficina Nacional del Servicio Civil según el Artículo 22 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

4.2.3.1. Nombramiento en el servicio por oposición

Según el Artículo 42 de la Ley del Servicio Civil: “para que una persona pueda ser nombrada al servicio por oposición tiene que llenar los requisitos establecidos en el Artículo citado, luego someterse a los exámenes correspondientes para ocupar un puesto acorde con la escolaridad del solicitante y de la calificación de credenciales y ser elegido de la nómina de candidatos elegibles, para el puesto que la Oficina Nacional del Servicio Civil haya creado”.

El nombramiento, consiste en el procedimiento que realiza la administración pública para llenar cualquier vacante que se produzca en el servicio, realizado por la autoridad nominadora, quien tiene la facultad para elegir de la nómina de candidatos elegibles, a la persona que va a optar al cargo de oposición.

Para ocupar cualquier vacante dentro del servicio por oposición, relacionada con el primer ingreso, reingreso, ascensos, traslados y permutas, la autoridad nominadora es la que escoge al candidato de la nómina de elegibles, de esta manera lo estipula el Artículo 29 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, además deben llenarse los requisitos siguientes:

La unidad de recursos humanos o de personal de cada ministerio o dependencia, emitirá el nombramiento en el formulario oficial de movimiento de personal, firmado dicho nombramiento por la autoridad nominadora debe trasladarse a la dependencia donde ha de tomar posesión el servidor nombrado.

Efectuada la toma de posesión, la dependencia debe completar la información requerida en el formulario de movimiento de personal relacionado con los datos del acta y lo remitirá a la Oficina Nacional del Servicio Civil.

La Oficina Nacional del Servicio Civil, debe certificar el nombramiento, que habiendo cumplido con los requisitos legales, asigna el salario correspondiente, conforme al puesto al que ha sido nombrado, en caso contrario, tiene la facultad de rechazar cualquier nombramiento que no cumpla con los requisitos exigidos por la ley. Hecha la certificación la Oficina Nacional del Servicio Civil debe registrar el nombramiento en el sistema de información de servidores públicos y enviar el original a la unidad de recursos humanos o de personal de la dependencia según se trate y una copia a la dirección de contabilidad del Estado para que se incluya en la nómina de pago.

4.2.3.2. Nombramiento en el servicio sin oposición

Las personas que prestan este servicio no se encuentran sujetos a las estipulaciones de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, referentes a nombramientos y despidos, en los cuales se encuentran los puestos de: Asesores, técnicos, asesores jurídicos, directores de hospitales, etc.

Las personas que ocupen puestos dentro del servicio sin oposición, deben ser nombradas por las autoridades nominadoras correspondientes, siempre que cumplan con los requisitos de escolaridad y experiencia laboral según el puesto de que se trate, si se requiere el ejercicio de una profesión universitaria se debe exigir la certificación de profesional colegiado activo, extendida con fecha reciente. Todo de acuerdo al Artículo 30 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

El procedimiento para el nombramiento en el servicio sin oposición, consiste en que las autoridades nominadoras deben dar aviso de la toma de posesión a la Oficina Nacional del Servicio Civil, en el formulario oficial de movimiento de personal y analizado dicho nombramiento por la Oficina, si la acción está correcta registra el nombramiento, devuelve el original del formulario, a la dependencia de que se trate y una copia a la dirección de contabilidad del Estado para su inclusión en la nómina y archivo.

4.2.3.3. Nombramiento en el servicio exento

Los puestos dentro del servicio exento no están sujetos a las disposiciones de la Ley del Servicio Civil y son las autoridades nominadoras las que tienen la facultad de declarar hasta diez puestos dentro del servicio exento.

4.3. Relación laboral de la Oficina Nacional del Servicio Civil con el personal temporal

La Oficina Nacional del Servicio Civil, no tiene ninguna normativa especial en el caso de las personas que son contratadas para ocupar puestos con carácter transitorio o temporal, pero si participa en la clasificación de puestos y salarios, asesorando, mediante la creación de directrices y procedimientos que deben poner en práctica para la aprobación del presupuesto, presentando ante la dirección técnica del presupuesto el proyecto de Acuerdo Gubernativo de clasificación de puestos y salarios del personal temporal, el cual es aprobado por el Organismo Ejecutivo en Consejo de Ministros.

En lo referente al personal contratado bajo el renglón presupuestario Número 029 y otras remuneraciones de carácter temporal, la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal, establece que los servicios con cargo a este renglón presupuestario deben contratarse en los términos que contiene el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala; debiendo quedar plasmado en el instrumento en que se suscriban, las prestaciones de los servicios técnicos o profesionales, el sistema de evaluación que tendrá la actividad prestada y se pondrá en conocimiento de las personas que se contraten, que no tienen calidad de servidores públicos, tampoco derecho a percibir ninguna prestación laboral y que el Estado se reserva el derecho a rescindir el mencionado contrato en cualquier momento, en este tipo de contratación queda bajo la responsabilidad de cada ministro, secretario o director, la utilización racional de los recursos asignados a dichos renglones.

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias, establece en el renglón presupuestario 029, que entre otras remuneraciones de personal temporal, se incluyen honorarios por

servicios técnicos y profesionales, prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de alguna unidad ejecutora del Estado pueden ser dotados de equipos para sus actividades en periodos que no excedan un ejercicio fiscal.

La Circular Conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas de la Nación y la Oficina Nacional del Servicio Civil, estipula que las personas que se contraten bajo este renglón deberán atender lo que establece la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República y su Reglamento; además, que el acto contractual no crea relación laboral entre las partes, por cuanto la retribución acordada por los servicios no es para ningún empleo o cargo público, también se indica que la persona contratada debe prestar fianza de cumplimiento según lo establece el Artículo 65 de la Ley de Contrataciones del Estado, de conformidad con el Artículo 4 de la Ley del Servicio Civil y 1 del Reglamento de dicha Ley, las personas contratadas bajo este renglón presupuestario no tienen el carácter de servidores públicos y tampoco tienen derecho a: Indemnización, aguinaldo, bono, bono vacacional, bonificación anual, pago de tiempo extraordinario, licencias, permisos, traslados, ascensos, etc.

Asimismo, no se les hace el descuento correspondiente para el fondo de clases pasivas civiles del Estado, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ni el descuento a que hace alusión el Decreto número 81-70, referente al descuento de un día para la recreación de los trabajadores del Estado, a excepción de las retenciones que por orden judicial se determinen.

No están amparados por ninguna de las estipulaciones del Código de Trabajo, lo único a lo que tienen derecho es a gozar de los pagos por gastos en que incurran por traslados al interior o exterior del país, por motivo del servicio que prestan, indica esta circular, que las personas contratadas bajo este renglón no necesariamente tienen que cumplir la jornada de trabajo u horario de la dependencia que lo contrate.

Con esta normativa nos damos cuenta de la aparente confusión que existe al encuadrar los servicios prestados por los docentes contratados por el Ministerio de Educación, pero,

realmente no hay confusión, simplemente se realiza una práctica de manera dolosa en ubicar a docentes dentro de partidas presupuestarias distintas a las que corresponden.

Con los trabajadores a destajo, la Oficina Nacional del Servicio Civil, no tiene con este tipo de trabajadores una relación directa, únicamente participa estableciendo directrices y procedimientos en la clasificación de los puestos y los salarios designados a los mismos, presentando el proyecto de Acuerdo Gubernativo ante la dirección técnica del presupuesto, el cual es aprobado por el Organismo Ejecutivo en Consejo de Ministros.

Tal como lo establece el Acuerdo Gubernativo número 951-98 que aprueba el plan anual de salarios para personas que ocupan puestos y jornales dentro del renglón presupuestario 031, especificando el puesto y su salario correspondiente, no se produce una relación de trabajo entre dichos trabajadores y la administración pública, se pueden mencionar como ejemplos: Los encargados bodega y almacenajes, mecánica, etc.

CAPÍTULO V

5. Análisis jurídico de los contratos técnicos y profesionales de carácter temporal para la contratación de docentes

Dentro del marco de las relaciones laborales en el Ministerio de Educación, existe una significativa confusión con relación a la naturaleza jurídica del vínculo existente entre una persona que presta un servicio personal y aquella que lo contrata, esta confusión consiste básicamente en que las relaciones jurídicas de prestación de servicios personales bajo condiciones de subordinación son simuladas bajo otras modalidades jurídicas, como la prestación de servicios profesionales de naturaleza civil, la prestación de servicios personales de carácter mercantil o prestación de servicios de naturaleza administrativa.

La intención de simular las relaciones laborales con la apariencia civil, mercantil o administrativa, es sencillamente, la intención de evadir el cumplimiento de la legislación laboral de la entidad a que corresponda la prestación del servicio, sea en el sector privado o público, para disminuir los costos y evadir el pago de las prestaciones sociales mínimas.

A través de los estudios e investigaciones realizadas, nos damos cuenta de la forma en que a la administración pública, le ha sido fácil burlar una de las instituciones del derecho público tan importante en nuestra sociedad como lo es el derecho laboral dentro de la administración pública, siendo en principio, la institución que contempla toda una gama de garantías jurídicas muy especiales para la protección de los derechos de trabajo de las personas que llegan a prestar sus servicios a favor del poder público.

Es preciso mencionar que la simulación a que se hace acotación, es llevada a cabo por parte de las instituciones del Estado, práctica desarrollada con el objeto de no hacer efectivo de manera completa todas las prestaciones que le pertenecen a los trabajadores, que son empleados por contratos distintos a los que corresponden para la contratación de docentes, siendo fácil para el Estado, por encontrarse rodeado de todas las herramientas necesarias, tanto legales como administrativas, para realizar dicha simulación y tratar así de evitar la relación laboral con la persona que se pretende contratar.

Por otro lado en la relación de trabajo tenemos a la persona que va a prestar el servicio a favor del poder público en el Ministerio de Educación, llamado docente, educador, maestro, etc. Es evidente que el docente desconoce la forma legal de celebrar un contrato para prestar un servicio a favor del Estado, situación que ha sido aprovechada por la administración pública, creando así confusión, en la forma de denominar a los contratos, quedando el docente a merced del contratante y éste en libertad de decidir las cláusulas del contrato.

“¿Qué sucede si se pacta en contra de los derechos sociales mínimos establecidos por la ley? Para darle solución a esta interrogante debemos considerar algo muy importante, que todo acto o estipulación entre las partes está sometida al imperio de la ley”.⁴⁶

Respondiendo al carácter tutelar de las leyes laborales, el sistema normativo laboral guatemalteco, crea un imperativo en cuanto a que toda prestación de servicios que se realice con las características de lo que establece la Ley del Servicio Civil, debe ser regulado por tal ordenamiento legal, en todos sus aspectos.

Es lamentable, ver que el Ministerio de Educación contrate a gran cantidad de docentes por medio del renglón presupuestario 022, con la calidad de técnicos y no como docentes, a pesar de que concurren todos los elementos de una relación laboral de acuerdo a la Ley del Servicio Civil, con lo que se impide que el docente preste sus servicios con interés y esmero, ya que percibe el pago de su salario cada tres meses y no mes a mes como son remunerados los maestros del renglón 011; esta forma de pago si es válida y congruente para los profesionales universitarios, porque los honorarios que perciben son suficientes para cumplir con las condiciones a las cuales se obligó en el momento de su contratación.

Es trascendental establecer que la naturaleza jurídica de la relación de trabajo se encuentra determinada por la concurrencia de los elementos esenciales constitutivos de

⁴⁶ Argueta Ramírez. Alejandro. **Contrato individual de trabajo**. Pág. 13

un contrato de trabajo, tal como lo establece la Ley del Servicio Civil, a pesar de estar plasmado dicho acuerdo en un contrato de servicios profesionales.

El Organismo Ejecutivo dio vida jurídica a contratos administrativos a través de Decretos y Acuerdos Gubernativos, con el propósito primordial de contratar a personal para que presten sus servicios personales a favor del poder público como servicios técnicos, de asesoría y otros, con el objeto de cumplir con sus funciones. Dentro de este orden, estamos ante un procedimiento que cumple con las normas jurídicas vigentes en Guatemala; el gran problema resulta cuando la administración pública, específicamente el Ministerio de Educación, suscribe con los docentes contratos de carácter temporal a través del renglón presupuestario 022 y no en el renglón 011; cambiando, de manera considerable esta forma de contratación de maestros de primaria urbana. Al hacer uso de estos Acuerdos Gubernativos para contratar a docentes, se violan los derechos laborales de los docentes contratados bajo el renglón presupuestario 022, evitando con esto ser considerados como servidores públicos, tal como lo prescribe la Ley del Servicio Civil.

Es lamentable ver como el Ministerio de Educación ha desarrollado esta práctica de contratación, llagando a formar un gran número de docentes que prestan sus servicios personales sin gozar a cabalidad de sus prestaciones laborales.

Es así como el Ministerio de Educación, a través de la contratación de docentes de primaria urbana por medio del renglón presupuestario 022, ha creado una división de docentes de primaria urbana, a los cuales se les puede denominar: Maestros privilegiados y maestros no privilegiados.

5.1. Maestros privilegiados

Son todos los docentes que han sido contratados bajo el renglón presupuestario 011 y con este requisito pasan a ser servidores públicos, con lo cual gozan de todas las prestaciones laborales que la administración les otorga.

5.2. Maestros no privilegiados

Son todos aquellos maestros que son contratados por medio de un contrato de prestación de servicios técnicos y profesionales de carácter temporal, con tal calidad no son servidores públicos, por consiguiente no tienen derecho a gozar en forma completa de sus prestaciones. Estos educadores de primaria urbana, han estudiado el pensum de estudios establecido por el Ministerio de Educación, cumplen con los mismos requisitos para optar a un cargo de docente de primaria urbana y lo más interesante de este planteamiento, es que dichos maestros ejecutan los mismos servicios que los maestros contratados mediante el renglón presupuestario 011, con las mismas modalidades y características, pero, con la gran diferencia en cuanto a los derechos mínimos sociales, en la forma de recibir sus prestaciones laborales, éstas son efectuadas en forma incompleta y no pueden ser tomados en cuenta para los beneficios que la Ley del Servicio Civil otorga a los maestros ubicados en el renglón 011.

Para lograr el objetivo e implantar el pago de las prestaciones laborales decentes de los maestros que laboran bajo el renglón presupuestario 022, es preciso encarar los problemas planteados para contrarrestar la desprotección de que son objeto muchos docentes que trabajan en forma dependiente.

Se precisa que sean eliminadas todas las medidas legales, que producen una serie de ambigüedades en las relaciones de trabajo, ya que el maestro no tiene opción de elegir. Todo esto con el objeto de suprimir todas las desigualdades económicas que existen entre los maestros de los renglones presupuestarios 011 y 022.

En la actualidad la cantidad docentes contratados bajo el renglón presupuestario 022, es mayor, dando como resultado más controversias y generando inseguridad jurídica en los derechos laborales de los educadores en una relación jurídica laboral a la cual le dan una apariencia distinta de la que legalmente le corresponde.

Disfrazar una relación de trabajo, significa crearle una apariencia distinta de la que en verdad tiene, con el fin de anular, atenuar, impedir, ocultar o deformar la relación de

trabajo, vistiéndola con otra figura jurídica o forma distinta en la cual el maestro goza de menos protección.

El encubrimiento más radical consiste en hacer aparecer una relación de trabajo con el aspecto de una relación de naturaleza jurídica diferente, sea civil, administrativa, laboral o cualquier otra.

La simulación del vínculo jurídico-laboral, se ha convertido desafortunadamente, en un mal común, que requiere con urgencia una cura, para detener estas prácticas perniciosas de mala fe que se realizan en el Ministerio de Educación.

5.3. Depuración del campo de aplicación de la ley para la contratación de docentes

El primer objetivo debe ser, esclarecer el campo de aplicación de la ley, para completar y precisar la forma de contratación de los docentes, eliminando las distintas prácticas que conllevan a una confusión en las contrataciones de los maestros; por supuesto, confusión únicamente para la parte que va a prestar el servicio como docente, no para la parte empleadora, en este caso la administración pública. El problema debe ser estudiado, analizado y resuelto de forma legal, para evitar y erradicar toda clase de criterios e intereses que se mueven paralelamente con dicha situación; que no permite incluir al magisterio dentro de una misma partida presupuestaria.

El problema de la relación de trabajo encubierta u objetivamente ambigua, no se suscita exclusivamente a causa de la falta de claridad de la ley o la estrechez de su ámbito de aplicación.

Uno de los objetivos de la presente investigación es hacer públicas las diferencias en la forma en que son remunerados los docentes, los beneficios que obtienen uno de otros, demostrar que los maestros que pertenecen al renglón presupuestario 022, carecen de los beneficios que el Estado otorga a los maestros que laboran bajo el renglón presupuestario 011.

El debilitamiento de la forma original de contratación de docentes por el Ministerio de Educación, tiene su origen en la crisis económica posterior al enfrentamiento armado, situación que fue superada con el paso de los últimos años, pero la administración pública nunca optó por volver a la normalidad dicha contratación.

Vale la pena señalar que el Estado, en los periodos de crisis que se han desarrollado con el correr del tiempo, encuentra en el derecho civil un aliado que ha venido a su rescate y apoyo, poniendo a su disposición las instituciones contractuales tales como: El contrato de servicios profesionales, siendo ésta una buena alternativa para disfrazar de manera creciente las relaciones laborales de docentes con el Estado.

Por lo que se plantea la duda de saber finalmente que derechos laborales corresponden al docente que labora para el Estado y que es considerado servidor público.

También, es importante dar a conocer que el Organismo Legislativo, ente encargado de legislar a favor del desarrollo de la población guatemalteca, ha dejado a un lado los proyectos destinados a ponerle fin a esta problemática que afronta el país a nivel nacional.

En los últimos debates que se han realizado acerca de dicho cambio en la contratación de docentes, se ha mencionado la necesidad de reformar los ordenamientos jurídicos que regulan tal situación, para abrir así esa puerta legal que impide a la gran cantidad de maestros ser considerados como servidores públicos de acuerdo a la Ley del Servicio Civil, no sólo para ser llamados servidores públicos sino para ser remunerados como un verdadero servidor público de igual manera que los maestros pertenecientes al renglón presupuestario 011.

En lo referente a esta modalidad, algunos conocedores del tema han agregado propuestas para sancionar la simulación, en la mayoría de casos, aparecen como buenos deseos pero, carentes de una justificación y argumentación teórica, que permita vislumbrar su inclusión, alcances y efectos deseados.

En el momento en que el docente traspasa las puertas del centro educativo donde presta sus servicios, entrega parte de su libertad personal y se coloca a disposición de la autoridad superior correspondiente, el sometimiento jurídico en esta relación queda enmascarado, tras el velo de la invención por parte de la administración pública, de contratar a docentes bajo un contrato de servicios profesionales y técnicos de carácter temporal.

5.4. La buena fe

Se consagra como un principio general del derecho, que puede ser entendido de dos maneras: Subjetivo o psicológico y objetivo o ético.

5.4.1. La concepción psicológica de la buena fe

La buena fe se traduce en la creencia de que aquél de quien se recibe una cosa, por cualquier intención, lo está haciendo con toda la voluntad de ser honesto y da lo que realmente debe dar.

El principio de buena fe en materia de trabajo con el Estado, se traduce en el cumplimiento honesto y escrupuloso de las obligaciones contractuales. La relación laboral no sólo crea derechos y obligaciones de orden exclusivamente patrimonial, sino también personal, crea una relación estable y continuada en la cual se exige la confianza recíproca.

Este principio incluye tanto para el trabajador como para el Estado empleador, el deber de rectitud, honradez, honestidad y probidad en el actuar de ambos, es un estilo de conducta, una forma de proceder.

El trabajador vinculado jurídicamente a un patrón, asume el compromiso de desempeñarse con eficiencia y esmero, mediante una ejecución de buena fe, en lo concerniente a su actividad, la buena fe impone al que presta el servicio la obligación de abstenerse de todo acto que puede perjudicar al empleador, de igual manera el patrón

también queda limitado para realizar conductas deshonestas que perjudiquen al trabajador.

La cohesión social, la conciencia del deber, la mutua confianza, es el trasfondo que se descubre a través de la buena fe. Principio supremo y absoluto que domina el derecho de obligaciones. El deber de buena fe es un estricto deber jurídico, su inobservancia puede generar graves sanciones contractuales.

5.4.2. La Buena fe objetiva o ética

Las prestaciones y los beneficios ofrecidos asumen inevitablemente la relevancia de bienes económicos, la situación de dependencia y disminución de libertad del hombre en el cumplimiento de la actividad laboral, constituye la razón y el dato constante de referencia del derecho que disciplina el trabajo subordinado, del que surge la obligación de trabajar bajo dependencia de la autoridad que corresponda.

5.5. Puestos catalogados como personal permanente y renglones presupuestarios que los contienen

5.5.1. Servicios profesionales

Son los servicios personales prestados en relación de dependencia, por los miembros de las comisiones, juntas, consejos, etc. En esta cuenta también se incluyen las aportaciones patronales, servicios extraordinarios, gastos de representación, asistencia socioeconómica y otras prestaciones relacionadas con salarios, según el Manual de Ejecuciones Presupuestarias para el Sector Público.

Los puestos catalogados como personal permanente, comprenden las erogaciones que se hacen efectivas al personal que ocupa puestos fijos o permanentes, en concepto de retribución del cargo, así como las remuneraciones en forma de sueldos a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos; el renglón presupuestario que

comprende este tipo de remuneraciones es el que se encuentra en el grupo 01 personal en cargos fijos, renglón presupuestario 011.

5.5.2. Renglón presupuestario

Es la partida de ingresos o egresos de las obligaciones que la administración pública debe satisfacer cada año, con relación a los servicios que hayan de mantenerse en la misma, y el cálculo de los recursos o medios que se consideran realizables para cubrir aquellas atenciones.

5.5.3. Personal en cargos fijos

Personal permanente. Comprende las remuneraciones en forma de sueldos a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos, según el renglón presupuestario 011.

El complemento personal al salario de personal permanente, corresponde a las remuneraciones adicionales al sueldo base del personal permanente en el interior y exterior del país, derivado de la aplicación de la Ley de Salarios de la administración pública y el otorgamiento de los pasos salariales contenidos en los planes de clasificación de puestos y salarios, de acuerdo al renglón presupuestario 012.

El complemento por antigüedad al personal permanente, es la remuneración adicional al sueldo base del personal permanente, derivado por antigüedad, a que tienen derecho los trabajadores públicos por el tiempo de servicios continuos prestados, según el renglón presupuestario 013.

Los derechos escalafonarios, son los pagos adicionales al sueldo base del trabajador, como resultado de la aplicación estricta de las correspondientes escalas de salarios contempladas en las leyes especiales de relaciones laborales, establecidos en el renglón presupuestario 017.

5.5.4. Personal temporal

Este subgrupo, comprende las erogaciones, que por concepto de retribuciones al puesto, se haga al personal que ocupa puestos temporales en el sector público, para trabajos especiales y transitorios, que no aparecen en partida específica o individual, pero que están establecidos en los renglones correspondientes, tales como:

Personal supernumerario

Contempla los egresos por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para labores de corta duración que no pueden realizarse con el personal permanente de planta, su propia naturaleza implica que con cargo a este renglón no puede contratarse a personal adicional para labores permanentes, tal como lo establece el renglón presupuestario 021.

Es menester dar a conocer que este renglón es utilizado para contratar a gran cantidad de docentes, para labores de carácter temporal, a través del Ministerio de Gobernación.

Personal por contrato

Contempla los egresos que por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para servicios, obras y construcciones de carácter temporal, en los cuales en ningún caso los contratos sobrepasaran el periodo que dura el servicio y cuando éstos abarquen más de un periodo fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo periodo, por medio del renglón presupuestario 022.

Con el propósito de dar a conocer las diferencias abismales entre una y otra forma de contratación de maestros, se hace mención de los renglones presupuestarios que interesan para el desarrollo de este trabajo de tesis y demostrar que existe una situación jurídica en la cual hay efectos desiguales en el cumplimiento de los contratos temporales entre maestros y el Ministerio de Educación.

Al comparar las formas de contratación de docentes por parte del Ministerio de Educación a través del Renglón Presupuestario 011 establecemos que: Dichos docentes de acuerdo a la Ley del Servicio Civil son considerados como servidores públicos; en este caso el maestro cumple con todos los elementos que establece el Artículo 4 de dicha ley, el cual prescribe que el docente se obliga a prestar sus servicios personalmente, a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la administración pública, en este caso bajo la dependencia del Ministerio de Educación.

Por otro lado los maestros contratados en el renglón presupuestario 022, mediante un contrato de servicios profesionales y técnicos de carácter temporal, llamado por la administración pública contrato administrativo, se obligan a prestar un servicio personalmente a cambio de un salario y bajo la dependencia del Ministerio de Educación, si observamos, estos docentes, desde el momento de la suscripción de dichos contratos quedan obligados a presentarse en el horario establecido, bajo las órdenes del director del establecimiento y deben presentar ya sea a diario, semanal, mensual o anualmente una planificación, en la cual hacen constar la manera de como se está desarrollando el trabajo de enseñanza, y la forma de llevarse a cabo, devengando un salario, con estos elementos se manifiesta plenamente que en la prestación del servicio por parte de los docentes pertenecientes a los renglones presupuestarios 011 y 022, no existe ninguna diferencia en cuanto a la forma de prestar dicho servicio.

Con referencia a lo mencionado, en ambos renglones, se manifiesta una verdadera y auténtica relación laboral entre el servidor público y el Estado.

Y por último se hace referencia a la forma en como son remunerados los maestros, no está de más, mencionar que los maestros que pertenecen al renglón presupuestario 011, les da el carácter de personal permanente, y de acuerdo a la Ley del Servicio Civil éstos son considerados como servidores públicos, son protegidos en todos sus derechos laborales, gozando de todos aquellos beneficios que el Organismo Ejecutivo les da al crearlos jurídicamente, a través del Ministerio de Educación.

Los docentes catalogados como servidores públicos gozan de estabilidad laboral, pues al llegar a una cantidad de tiempo trabajado y establecido por el Estado, adquieren el derecho de jubilación, el cual comprende la cesación de la prestación del servicio a que estaban obligados, sin que por eso dejen de percibir su salario de manera completa.

Por el otro extremo, tenemos a los maestros que pertenecen al Renglón Presupuestario 022, quienes efectivamente perciben no puntualmente un salario, pero las demás prestaciones las reciben de forma incompleta, situación que empieza a demostrar las diferencias y confusiones de dicha contratación.

Destacamos así, como el Estado siendo el ente empleador, anula por completo toda posibilidad a los docentes de tener derecho siquiera a una indemnización y menos a gozar del derecho de jubilación, por el simple hecho de ser contratados a través de un contrato de servicios profesionales y técnicos de carácter temporal, procedimiento que utiliza el Estado, con el objeto de darle legalidad a este tipo de contratación, con la intención de renovar a cada cierto tiempo dicho contrato y vedarle así al docente toda posibilidad de exigir indemnización, fundamentándose en el Acuerdo Gubernativo número 212-99, el cual establece la duración de dichos contratos, siendo como máximo de un año contado a partir de la fecha que se estipule en el mismo, o sea al 31 de diciembre de cada año, y, si por algún motivo surge la necesidad de extinguir la relación contractual utiliza la institución civil de nombre rescisión de contratos, dándole así un revestimiento de carácter civil, cuando todos los elementos antes desarrollados nos muestran a toda luz que nos encontramos ante una verdadera relación de trabajo, dentro de la administración pública.

Asimismo, si es necesario seguir prestando el servicio o ejecutando la obra puede celebrarse un nuevo contrato, según el Artículo 3 del Reglamento para la Contratación de Servicios Directivos Temporales con cargo al renglón presupuestario 022, anulando por completo la posibilidad legal de exigir indemnización, menos tramitar jubilación.

De acuerdo a todo lo antes expuesto y en base a las Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos Gubernativos antes mencionados, se ponen de manifiesto los dos grupos de maestros que laboran para el Ministerio de Educación, ya que sus prestaciones no son

remuneradas de forma igualitaria, aunque se les quiera considerar servidores públicos a los maestros contratados a través del renglón presupuestario 022.

Para la solución de esta problemática no es necesario que se lleven acabo tantos procedimientos, ya sean de carácter legal o administrativo, lo importante para lograr el cambio es la voluntad política de parte de las instituciones de gobierno, obligadas por el ordenamiento constitucional, a dar la solución legal; éste, es el punto principal, los demás asuntos antes mencionados, en cuanto a si es legal o no dicha inclusión de los maestros, consideramos que si es legal, pues al explicar cada uno de los elementos de las formas de prestar el servicio, queda evidenciada la necesidad de incluir a los docentes del renglón presupuestario 022 al renglón presupuestario 011.

Con esta investigación, se pone de manifiesto que la petición de los docentes que pertenecen al renglón presupuestario 022, de ser considerados como servidores públicos, y gozar de todos los beneficios laborales que les corresponde, no violenta ningún ordenamiento jurídico del país; por el contrario, la forma de esta contratación por parte del Estado si es ilegal, pues viola los derechos laborales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y otros derechos contenidos en las demás leyes del país, con relación a los beneficios de los servidores públicos, y los de los docentes pertenecientes al renglón presupuestario 022.

Es importante resaltar que nuestra investigación no esta en contra del renglón presupuestario 022, pues este renglón fue creado por el Estado con el fin de contratar a personal en diferentes actividades, para prestar un servicio o ejecutar alguna obra de carácter temporal, por lo tanto es de suma importancia que exista dentro de la administración pública, pero, no para contratar docentes, pues éstos realizan una actividad de carácter continuo y no temporal, en el Ministerio de Educación.

Por último, estimamos que es necesario un cambio al ordenamiento jurídico correspondiente, con el objeto primordial de desligar del renglón presupuestario 022 a los docentes que son contratados por el Ministerio de Educación a través de un contrato de servicios técnicos y profesionales de carácter temporal, para que tengan los mismos

derechos y prestaciones que los contratados por el renglón 011 y principalmente para que tengan una relación continua y permanente que les otorgue una estabilidad laboral, de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala.

CONCLUSIONES

1. El contrato de servicios técnicos y profesionales de carácter temporal, se ha tergiversado grandemente, ya que fue regulado para contratar personas individuales para la realización de trabajos o estudios específicos de naturaleza técnica o profesional de carácter temporal, y hoy es utilizado por el Ministerio de Educación para la contratación de docentes.
2. El Estado se relaciona con sus servidores públicos a través de la Oficina Nacional del Servicio Civil, institución encargada de determinar, cantidad, título, especialidad y salarios de los puestos de personal permanente (renglones presupuestarios 011 y 012) y por contrato (los renglones presupuestarios 021, 022 y 029).
3. El contrato de servicios técnicos y profesionales de carácter temporal, está determinado para personas con educación superior o científica que puedan resolver problemas específicos de una institución, son contratados para servicios temporales y remunerados a través de honorarios.
4. No existe estabilidad laboral para los maestros contratados bajo el renglón presupuestario 022, además no reciben sus honorarios puntualmente ya que les pagan cada 5 o 6 meses.
5. El Ministerio de Educación creó desigualdad entre los maestros pues según los contratos unos gozan de indemnización y son servidores públicos mientras que el otro grupo de maestros no tienen los mismos derechos.

RECOMENDACIONES

1. El Ministerio de Educación, debe ser equitativo, contratando a todos los docentes a través del mismo renglón presupuestario, para que todos los maestros gocen de estabilidad laboral y evitar que existan dos grupos de docentes por el solo hecho de su contratación.
2. El Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil debe emitir la resolución que corresponde en coordinación con el Ministerio de Educación, para que se efectúen los estudios necesarios y solicitar la creación de puestos permanentes de maestros ante el Ministerio de Finanzas Públicas, para la inclusión de los docentes que laboran en forma temporal, dando cumplimiento así, al Artículo 1 y 2 del Acuerdo Gubernativo 1222- 88.
3. El contrato de servicios técnicos y profesionales lo debe utilizar el Ministerio de Educación únicamente para los trabajos temporales y administrativos, para que cumpla así su objetivo.
4. El Estado es el principal obligado a dar estabilidad laboral a todos los docentes, por lo tanto a través del Ministerio de Educación debe cumplir con su obligación que es el bienestar general, practicando un estudio en forma responsable, para determinar la cantidad exacta de docentes que laboran a través de un contrato temporal y; solicitar la inclusión de dichos maestros a la partida presupuestaria para todos los docentes.
5. Todos los docentes prestan y brindan el mismo servicio, por lo tanto el Ministerio de Educación debe pagarles y tratarlos en iguales condiciones y otorgarles los mismos derechos y obligaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGUETA RAMÍREZ, Alejandro. **Aspectos básicos sobre el contrato individual de trabajo**. Ed. 2000.
- ALVARADO SANDOVAL, Ricardo y José Antonio Gracias González. **El notario ante la contratación civil y mercantil**. 1ª. Edición, Editorial Estudiantil Fénix. Edificio S-5, 1er. Nivel, Ciudad universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- BERCAITZ, Miguel Ángel. **Teoría general de los contratos administrativos**, 2ª. Edición actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1980.
- BODENHEIMER, Edgar. **Teoría del derecho**. Undécima reimpresión 1989.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 11ª. Ed. 1999.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I** 1ª. Ed. 1995, Impresora Litográfica y Publicitaria Zimeri. Guatemala.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Tomos I al V. 18ª. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.
- DE LEÓN ORTIZ, Otto Efraín. **Análisis jurídico del medio de impugnación interpuesto en contra de los traslados de los servidores públicos sujetos a la Ley del Servicio Civil**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Impresos Grave S. A. Agosto 1996.
- EDITORIAL ESPASA. S. A. **Diccionario jurídico espasa**. Madrid, 1999.
- EDITORIAL OCÉANO. **Diccionario enciclopédico ilustrado**. Océano Uno. Edición 1990. Colombia.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Política y constitución en Guatemala**, editorial Serví prensa Centroamericana, Guatemala, 1978.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Temas de derecho administrativo**. Instituto de investigaciones jurídicas y sociales. Facultad de ciencias jurídicas y sociales de la USAC, 1994.
- GORDILLO, Agustín, **Derecho administrativo**, parte general tomo I.
- GRUPO EDITORIAL OCEANO UNO. **Diccionario enciclopédico ilustrado**.
- MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS. **Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público en Guatemala**. Guatemala 1997.

- MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS. **Aprobación del plan anual de salarios y cobertura.** Acuerdo Gubernativo número 627-2007 en Consejo de Ministros. 2007.
- MONTAÑO Agustín. **Manual de administración pública.** Ed. Litográfica Traversa S. A. México. 1987.
- MUÑOZ, Nery Roberto. **La forma notarial en el negocio jurídico.** 2ª. Edición, Impreso Talleres C y J junio 2002.
- OFICINA NACIONAL DEL SERVICIO. **Manual de organización de la administración Pública.** 3ª. Edición. Guatemala, 1997.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Digesto de la administración pública de Guatemala.** Oficina Nacional del Servicio Civil, 2006.
- SALAH ZULETA, Guillermo. **Conferencia de contratos administrativos.** Postgrado Derecho Administrativo, Universidad del Rosario, Bogotá Colombia, 1981.
- UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Facultad de Ciencias Económicas. **Apuntes de derecho administrativo.**
- Legislación:**
- Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Asamblea Nacional Constituyente. Decreto número 1-85. 1986.
- Ley del Organismo Ejecutivo.** Congreso de la República, Decreto número 114-97, 1997.
- Ley del Servicio Civil.** Congreso de la República, Decreto número 1748, 1968.
- Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.** Congreso de la República, Decreto número 63-88, 1989.
- Ley Orgánica del Presupuesto.** Congreso de la República, Decreto número 101-97 1998.
- Ley de Contrataciones del Estado.** Congreso de la República, Decreto número 57-92, 1992.
- Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2008.** Congreso de la República, Decreto número 82-98.

